

**PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN  
APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN  
MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

**SKRIPSI**

**Ditulis Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**Diana Mora  
NPM: 2106200277**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2025**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan Nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
<https://umsu.ac.id> [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam Sidangnya yang diselenggarakan pada hari **Selasa**, Tanggal **25 Maret 2025**, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah Mendengar, Melihat, Memperhatikan, Menimbang:

#### MENETAPKAN

**NAMA** : **DIANA MORA**  
**NPM** : **2106200277**  
**PRODI/BAGIAN** : **HUKUM/HUKUM ACARA**  
**JUDUL SKRIPSI** : **PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS DAN MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

Dinyatakan : (  ) Lulus Yudisium Dengan Predikat Istimewa  
(  ) Lulus Bersyarat, memperbaiki / Ujian Ulang  
(  ) Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar **Sarjana Hukum (S.H)** Dalam Bagian **Hukum Acara**.

#### PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum

NIDN. 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H

NIDN. 0118047901

Anggota Penguji:

1. Assoc. Prof. Dr. FARID WAJDI, S.H., M.Hum.
2. TAUFIK HIDAYAT LUBIS, S.S., S.H., M.H.
3. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum.

1. ....
2. ....
3. ....

# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
<https://umsu.ac.id>  rektor@umsu.ac.id  umsumedan  umsumedan  umsumedan  umsumedan

Bila menjawab soal ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Selasa** tanggal **25 Maret 2025**. Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa :

**Nama** : DIANA MORA  
**NPM** : 2106200277  
**Prodi/Bagian** : HUKUM/ HUKUM ACARA  
**Judul Skripsi** : PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI

**Penguji** :

1. Assoc. Prof. Dr. FARID WAJDI, S.H., M.Hum. NIDN:0102087002
2. TAUFIK HIDAYAT LUBIS, S.S., S.H., M.H. NIDN:0113118604
3. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum. NIDN:8875550017

Lulus, dengan nilai A, Predikat Istimewa

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (S.H)**.

Ditetapkan di Medan  
Tanggal, 25 Maret 2025

### PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

  
Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H.M.Hum.  
NIDN: 0122087502

  
Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H.,M.H  
NIDN: 0118047901



# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003

<https://umsu.ac.id> [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Buku ini merupakan salah satu karya dosen/bukan  
Hukum dan Lingkungannya

## PENGESAHAN SKRIPSI

Judul : PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI

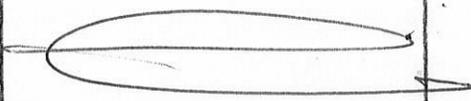
Nama : DIANA MORA

Npm : 2106200277

Prodi / Bagian : Hukum / Hukum Acara

**Skripsi tersebut diatas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tanggal 25 Maret 2025.**

### Dosen Penguji

		
<b>(Assoc. Prof. Dr. FARID WAJDI, S.H., M.Hum.)</b> NIDN: 0102087002	<b>(TAUFIK HIDAYAT LUBIS, S.S., S.H., M.H.)</b> NIDN: 0113118604	<b>(Dr. EKANAM SIHOMBING, S.H., M.Hum.)</b> NIDN: 8875550017

**Disahkan Oleh :**  
**Dekan Fakultas Hukum UMSU**

  
**Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.**  
NIDN: 0122087502

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi:

**Nama** : DIANA MORA  
**NPM** : 2106200277  
**Prodi/Bagian** : HUKUM/ HUKUM ACARA  
**Judul Skripsi** : **PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR , SISTEMATIS DAN MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI.**  
**Dosen Pembimbing** : **Dr.EKA N.A.M SIHOMBING, S.H,M.Hum**  
**NIDN. 8875550017**

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 14 Maret 2025

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

  
**Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.**  
**NIDN. 0122087502**

  
**Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H**  
**NIDN. 0118047901**

# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
<https://umsu.ac.id> [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab soal ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

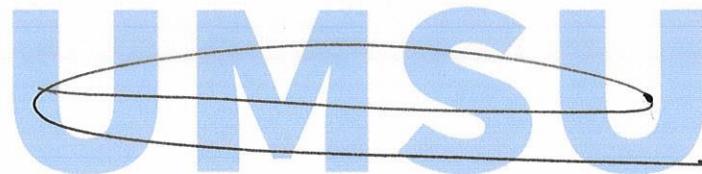
## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

**NAMA** : DIANA MORA  
**NPM** : 2106200277  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ HUKUM ACARA  
**JUDUL SKRIPSI** : **PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIH DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

Disetujui untuk disampaikan kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 25 Maret 2025

Dosen Pembimbing



**Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum.**  
NIDN. 8875550017

# FAKULTAS HUKUM

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang bertandatangan di bawah ini :

**NAMA** : DIANA MORA  
**NPM** : 2106200277  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ HUKUM ACARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa Skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, April 2025

Saya yang menyatakan,



SEKUTUP RIBU RUPIAH  
TEL. 20  
METERAL TEMPEL  
5EAMX307874120  
**DIANA MORA**

**NPM. 2106200277**



# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474-6631003

<https://umsu.ac.id> [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Ethik merupakan syarat bagi agar diwujudkan  
Momen dari tujuannya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : DIANA MORA  
NPM : 2106200277  
Prodi/Bagian : Hukum/ Hukum Acara  
Judul Skripsi : Problematika Pembuktian Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Sengketa Di Mahkamah Konstitusi  
Dosen Pembimbing : Dr. EKA N.A.M SIHOMBING S.H., M.Hum.

No.	TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
1	13 Desember 2024	Bimbingan Judul Pertama	
2	23 Desember 2024	Bimbingan untuk membuat proposal	
3	29 Desember 2024	Bimbingan acc jempro	
4	26 Desember 2024	Bimbingan Proposal	
5	31 Desember 2024	Bimbingan Skripsi Pertama	
6	2 Januari 2025	Bimbingan Skripsi	
7	25 Januari 2025	Bimbingan Skripsi	
8	24 Februari 2025	Bimbingan Skripsi	
9	25 Februari 2025	Acc Skripsi	

Mahasiswa dengan data dan judul Skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya Skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui,  
Dekan Fakultas Hukum

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN : 0122087502

Dosen Pembimbing

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING S.H., M.Hum.  
NIDN : 8875550017

## KATA PENGANTAR



### *Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Alhamdulillah Puji dan Syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan nikmat kesehatan, keselamatan, dan ilmu pengetahuan yang merupakan Amanah, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sebagai sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi. Shalawat dan salam juga dipersembahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW. Skripsi ini disusun dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Skripsi ini yang berjudul **“Problematika Pembuktian Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Sengketa Di Mahkamah Konstitusi”** disadari tidak akan selesai tanpa adanya bantuan, perhatian, dan kasih sayang dari berbagai pihak yang mendukung pembuatan skripsi ini, baik moril maupun materil yang telah diberikan dalam penyelesaian skripsi ini.

Terimakasih secara khusus dan istimewa diberikan kepada orang yang paling berharga dan berjasa dalam hidup Penulis, yang selalu menjadi panutan dan inspirasi bagi Penulis selama ini. Untuk yang pertama dan diutamakan, Wanita pertama di dalam hidup Penulis, Ibunda Resminda, yang setiap nafasnya selalu mendo'akan kebaikan untuk penulis, wanita yang telah memberikan seluruh kasih sayangnya kepada Penulis, wanita paling berjasa dalam mendidik dan mengajarkan ilmu yang bermanfaat kepada Penulis. Kemudian, Ayahanda Alm. Darlin, yang merupakan *role model* Penulis dalam perkembangan diri dari segi akademik maupun non-akademik, walaupun ayah tidak ada dalam perjalanan perkuliahan Penulis, namun setiap langkah Penulis dalam kuliah selalu menjadikan ayah sebagai panutan dalam bersikap dan bertindak. Kemudian, abang Penulis Ahmad Radjani dan Ahmad Rifa'i yang setiap langkah penulis dalam perkuliahan ada usaha mereka

serta adik Penulis Zarwan Hamid, Rias Rasyid, Indah Setiani, Syahganda dan Azzila Putri Syahida yang telah memberikan semangat kepada Penulis agar bisa menjadi kakak bisa yang membanggakan mereka. Semoga Allah SWT senantiasa melindungi dan memberikan Kesehatan serta rezeki yang berlimpah kepada mereka.

Selanjutnya, dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah Penulis haturkan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP., selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
2. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
3. Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
4. Ibu Dr. Atikah Rahmi, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
5. Bapak Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing Penulis;
6. Serta Bapak dan Ibu dosen yang mengajar selama ini di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak bisa disebutkan satu persatu;
7. Terimakasih kepada Komunitas Peradilan Semu Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (KPS FH UMSU) yang menjadi wadah bagi Penulis untuk belajar, berkembang, dan berproses dalam akademik maupun non-akademik;
8. Terimakasih kepada Komunitas Debat Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (KDH FH UMSU) yang menjadi wadah bagi Penulis untuk belajar, berkembang, dan berproses dalam akademik maupun non-akademik;
9. Terimakasih kepada Annur Qolbi Pane, yang telah menjadi sosok kakak bagi penulis selama penulis kuliah di Fakultas Hukum UMSU;
10. Terimakasih kepada Rona Asfuzi Rambe, Nabilla Zaskia Putri, Laura Amanda

Sari, Kissy Ruchbana, Laila Syafiqah, dan Zsa Zsa Alda Farika yang menjadi sahabat terdekat selama di kampus, wanita yang siap mendengarkan keluhan Penulis, serta selalu memberikan semangat kepada Penulis selama proses penulisan skripsi;

11. Terimakasih kepada teman-teman seperjuangan Delegasi National Moot Court Competition (NMCC) Piala Jaksa Agung, bang Abrar, bang Reval, bg Husein, bg Dedi, bg Ali, bg Prara, kak Frauly, Kak Citra, Kak Listy, Kak El, Kak Diska, kak Putri, Kak Salsa, kak Ica, Rona, Fira, Gefan, dan Daffa.
12. Terimakasih kepada patner lomba terbaik Penulis Muhammad Syauqi Ashraf dan teman-teman seperjuangan Tim Imcc Jilid VII (Justice Seeker), bg Rivan, Sendi, Salsa, Alpan, dek Mei, dek Dinda, dek Bagas, dek Gemoy (Khai), dek Syafa, dek Fya, dek Fayza, dek Yusril, dek Zarwan, dek Rofi, dan dek wira.
13. Terimakasih kepada teman-teman lomba Surat Dakwaan Anklageschrift National Law Competition 2024 (ANLC) Universitas Pamulang dan lomba Surat Daakwaan Nasional Legal Manuscript Contest 2024 (LMC) Universitas Lampung Penulis Rona Asfuzi Rambe dan Laura Amanda Sari;
14. Terimakasih kepada patner lomba Penulis di KDH FH UMSU, Kak Septa, Syifa, Anin, Putri, Cyntia, Salsa, Mamad, dan dek Cendis.
15. Terimakasih kepada teman sekamar Penulis di PMM 3 di UWKS, Nabilla Zaskia Putri, Dian Novita Sari, dan Damielly Darra Salsabila Meutuah.

Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bukan bagi Penulis, tetapi juga bagi para pembaca. Semoga Allah senantiasa melimpahkan Taufiq dan Hidayah-Nya kepada kita semua.

*Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Medan, 24 Februari 2025  
Hormat Saya,  
Penulis

**DIANA MORA**  
**NPM: 2106200277**

## ABSTRAK

### **PROBLEMATIKA PEMBUKTIAN KETERLIBATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA TERSTRUKTUR, SISTEMATIS, DAN MASIF DALAM SENGKETA DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

**Diana Mora**

Pemilihan kepala daerah merupakan wujud nyata kedaulatan rakyat, yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan "*Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota*", dalam konteks ini, keberadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) sangatlah penting. Diharapkan, ASN dapat menjaga netralitas yang kuat. Apabila ditemukan keterlibatan ASN yang dengan sengaja mendukung salah satu calon, maka ASN tersebut akan diproses secara hukum. Jika terbukti, tentunya melanggar aturan netralitas ASN Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, dan hal tersebut termasuk ke dalam kategori pelanggaran Pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM).

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, menempatkan hukum sebagai norma yang menguraikan doktrin dan asas ilmu hukum. jenis penelitian adalah deskriptif berfokus pada penggambaran keadaan, menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus, sumber data yang digunakan adalah data kewahyuan dan data sekunder, alat pengumpul data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yang menggunakan metode analisis kualitatif menekankan pada pengkajian data berdasarkan kualitas dan keterkaitannya.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan diketahui bahwa selama ini Mahkamah Konstitusi jarang memutus perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Pilkada terkait dengan keterlibatan ASN secara TSM. Mahkamah sebaiknya melakukan penelusuran kembali terkait dengan keterlibatan ASN pada saat Pilkada bukan hanya mendengarkan keterangan dari pihak pemohon, KPU dan Bawaslu, dan juga penting untuk menghapus ambang batas pelanggaran yang bersifat TSM, jika terindikasi sebagai pelanggaran yang bersifat TSM maka seharusnya Mahkamah melakukan pembuktian pelanggaran tersebut, karena pada kenyataannya Mahkamah akan melakukan proses pembuktian jika telah memenuhi ambang batas saja, dan juga penting melakukan penguatan pelaksanaan kepada badan-badan penyelenggara Pilkada, hal tersebut dilakukan karena Mahkamah adalah pintu terakhir bagi para calon yang merasa dirugikan terhadap adanya indikasi kecurangan, dan hal tersebut akan berdampak bagi masyarakat karena mendapatkan pemimpin yang tidak berdasarkan pemilihan yang berlandaskan kepada prinsip luber dan jurdil.

**Kata Kunci: Pembuktian, Aparatur Sipil Negara, Pilkada, Terstruktur, Sistematis, dan Masif, Mahkamah Konstitusi.**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
ABSTRAK .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>v</b>
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah.....	8
2. Tujuan Penelitian.....	9
3. Manfaat Penelitian .....	9
B. Definisi Operasional .....	10
C. Keaslian Penelitian .....	11
D. Metode Penelitian.....	13
1. Jenis Penelitian .....	13
2. Sifat Penelitian .....	14
3. Pendekatan Penelitian .....	14
4. Sumber Data .....	16
5. Alat Pengumpul Data.....	18
6. Analisis Data.....	18
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>20</b>
A. Pembuktian.....	20

B. Aparatur Sipil Negara.....	22
C. Pemilihan Kepala Daerah.....	25
D. Terstruktur, Sistematis dan Masif.....	28
E. Mahkamah Konstitusi .....	31
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>35</b>
A. Bentuk-Bentuk Pelanggaran Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah.....	35
B. Pembuktian Aparatur Sipil Negara Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi .....	50
C. Problematika Pembuktian Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Sengketa Di Mahkamah Konstitusi .....	61
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>81</b>
A. Kesimpulan .....	82
B. Saran .....	83
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara demokrasi, kata demokrasi sendiri berasal dari bahasa Yunani, *demos* artinya rakyat dan *cratein* atau *cratos* bermakna kekuasaan atau kedaulatan, menurut Abraham Lincoln demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>1</sup> Jika mencermati, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur prinsip kedaulatan rakyat, yang dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"<sup>2</sup> Hal ini menegaskan bahwa kedaulatan secara langsung berada di tangan rakyat, rakyat yang memiliki hak untuk memilih kepala daerah. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia oleh masyarakat setempat.<sup>3</sup>

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan wujud nyata kedaulatan rakyat, hal ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota*", dalam konteks ini, keberadaan Aparatur Sipil Negara (ASN)

---

<sup>1</sup> Waisol Qoroni, (2021), "Kedaulatan Rakyat Dalam Konteks Demokrasi Di Indonesia", *Journal Inicio Legis*, Vol. 2, No.1, halaman 52.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Sarbaini, (2020), "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 12, No. 1, halaman 107.

sangatlah penting sebagai tulang punggung dalam sistem birokrasi (Pilkada).<sup>4</sup> Diharapkan, ASN dapat menunjukkan profesionalisme yang tinggi, menjaga netralitas yang kuat, serta bebas dari campur tangan politik.<sup>5</sup>

Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai abdi negara telah ditetapkan dengan batasan tertentu dalam hubungan mereka dengan aktivitas politik, guna memperkuat netralitas ASN dan mencegah terjadinya pelanggaran terhadap prinsip tersebut, netralitas ASN merupakan gagasan nyata dari pemisahan antara hak politik individu dan tugas dasar mereka sebagai pegawai negeri.<sup>6</sup> Namun demikian, netralitas ASN sering menjadi sorotan karena meskipun mereka memiliki hak untuk memberikan suara dalam pemilihan umum (Pilkada), di sisi lain mereka dilarang terlibat dalam berbagai kegiatan politik, termasuk kampanye, bahkan sekadar memposting foto bersama calon tertentu di media sosial.<sup>7</sup>

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sangat penting selama penyelenggaraan Pilkada, agar pemerintahan dapat berfungsi secara efektif dan ideal dalam memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada masyarakat setempat. Di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menekankan bahwa netralitas ASN diartikan sebagai keadaan yang bebas dari pengaruh dan intervensi dari berbagai golongan dan juga partai politik.<sup>8</sup> Dengan

---

<sup>4</sup> Sandy Mulia Arhdan, dkk, (2024), “Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020 di Sumatera Barat”, *Jurnal Unes Law Review*, Vol. 7, No. 1, hal. 256.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Yandi Asda Mustika, Rasyidin, Dan Suadi, (2021), “Netralitas Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Transparansi Publik*, Vol. 1, No.1, halaman 43-44.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Arif Rahmansyah Dan Irwandi, (2021), “Analisis Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”, *Limbago: Journal Of Constitutional Law*, Vol. 1 No. 3, halaman 451.

kata lain, seseorang dapat disebut netral jika ia tidak memihak kepada salah satu pasangan calon atau pihak manapun dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden maupun dalam Pilkada.<sup>9</sup>

Ketidaknetralan ASN ini sangat sering dijumpai dalam Pilkada salah satunya pada Pilkada Tahun 2024, terdapat di Provinsi Maluku Utara, terjadinya kecurangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak Birokrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemda Provinsi Maluku Utara dan Pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara serta Pihak Bawaslu Provinsi Maluku Utara yang di Motori oleh pejabat sementara (Pjs) Gubernur dan Pejabat Sekda Provinsi Maluku Utara yaitu saudara Abu bakar Abdullah yang menyerukan kepada seluruh ASN Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara dengan cara menyebarkan Foto Stiker Paslon Nomor 4 (empat) yaitu Sherly Joanda dan Sarbin Sehe lewat pesan *Whatshap* dan telah tersebar ke Masyarakat luas di Provinsi Maluku Utara dan seluruh Masyarakat Indonesia.<sup>10</sup>

Apabila ditemukan keterlibatan ASN yang dengan sengaja mendukung salah satu calon kepala daerah tertentu, ASN tersebut akan diproses secara hukum. Jika terbukti, tindakan tersebut tentunya melanggar aturan netralitas ASN sebagai mana yang terdapat didalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan “*penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan kepada asas Netralitas*” dan hal tersebut juga

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Fastu Fadly S Tuanany Law Firm & Associate Advocates, Atourneys & Consellour At Law, 2024, Perbaikan Permohonan Pembatalan Terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara Nomor: 67 Tahun 2024 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Perhitungan Perolehan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara Tahun 2024, *Vide Bukti P.11 Malut*, Halaman 9.

termasuk ke dalam kategori pelanggaran Pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM).<sup>11</sup> Pelanggaran dengan karakteristik TSM tergolong sangat serius, karena melibatkan penyelenggara dan ASN yang seharusnya bertindak secara independen dalam proses pemilihan. Selain itu, pada praktik selama ini menunjukkan bahwa sejumlah calon kepala daerah melibatkan ASN secara terang-terangan dalam pelaksanaan kampanye dan bahkan menggunakan fasilitas negara atau seragam pegawai negeri dalam menghadiri kegiatan kampanye tersebut.<sup>12</sup>

Berdasarkan karakteristik TSM, Mahkamah Konstitusi memberikan penjelasan mengenai pengertian TSM sebagai berikut: 1) Pelanggaran bersifat sistematis, yang berarti direncanakan dengan matang; 2) Pelanggaran bersifat terstruktur, di mana tindakan tersebut dilakukan secara kolektif oleh aparat pemerintah serta penyelenggara pemilihan, bukan sebagai aksi individu; dan 3) Pelanggaran bersifat masif, yang menunjukkan dampaknya yang luas.<sup>13</sup>

Mahkamah Konstitusi berperan penting dalam melindungi hak-hak konstitusional warga negara (hak para calon kepala daerah supaya mendapatkan keadilan dalam proses demokrasi dan hak masyarakat karena mendapatkan pemimpin yang sah (*legitimate*)) serta menafsirkan konstitusi karena memberikan kejelasan mengenai ketentuan-ketentuan hukum terkait dengan penyelenggaraan Pilkada, Mahkamah Konstitusi berkomitmen untuk memastikan pemilihan

---

<sup>11</sup> Claudio C. Warouw Dan M. Hero Soepeno, (2022), "Tinjauan Yuridis Pelanggaran Yang Bersifat Terstruktur, Sistematis Dan Masif Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Warouw*, Vol. 10, No. 6, Halaman 1.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.* halaman 8

berlangsung dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil), dengan pernyataan ini, penting untuk mengevaluasi apakah proses penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi benar-benar menjamin pemilihan yang luber dan jurdil.<sup>14</sup>

Mahkamah Konstitusi sebagai pintu terakhir bagi pencari keadilan, bukan hanya terhadap keadilan prosedural (proses pengambilan keputusan berdasarkan perundang-undangan) namun juga terhadap keadilan substantif (keadilan yang menekankan kepada kemanfaatan dan rasa keadilan bagi masyarakat),<sup>15</sup> oleh karena itu sebuah harapan besar kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus perkara adanya keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan Pilkada.<sup>16</sup> Jika terdapat pelanggaran yang bersifat TSM selama tahapan pilkada yang dilakukan oleh ASN, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk menangani masalah tersebut melalui proses pembuktian untuk membuktikan apakah pelanggaran tersebut ada atau tidaknya. Proses ini umumnya dikenal sebagai penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU).<sup>17</sup>

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, diatur secara normatif di dalam Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan pada Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang perubahan Atas

---

<sup>14</sup> Sarbaini, *Op. Cit.*

<sup>15</sup> Rahmat Muhajir Nugroho dan Agus Setiadi, 2023, *Paradigma Keadilan Substanstif Dalam Perumusan Norma Baru*, Yogyakarta: CV. Global Press, halaman 28.

<sup>16</sup> Roli Pebrianto dan Syarif Dahlan, (2024), "Analisis Sengketa PHPU Pilpres Tahun 2024 dalam Perspektif Hukum Progresif (Studi Kasus Putusan MK No: N/PHPUKPRES-XXII/2M24)", *Jurnal Risalah Kenotariatan*, Vol. 5, No. 1, halaman 87.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, yang mengatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>18</sup>

Dalam konteks pilkada, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memutuskan perselisihan hasil Pilkada atas dugaan terjadinya pelanggaran terutama yang melibatkan ASN. Untuk menindaklanjuti dugaan pelanggaran tersebut, Mahkamah Konstitusi akan melakukan proses pembuktian.<sup>19</sup> Dalam aturan yang berlaku, Mahkamah Konstitusi menetapkan 6 (enam) jenis alat bukti yang diakui dalam proses pembuktian, sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu: surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, dan informasi elektronik, ini menunjukkan bahwa penyelesaian perselisihan hasil pilkada adalah ranah Mahkamah Konstitusi.<sup>20</sup>

Proses pembuktian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam

---

<sup>18</sup> Afdhal Mahatta, 2023, *Penataan Sistem Rekrutmen dan Periodisasi Masa Jabatan Hakim Konstitusi*, Jakarta: Prenada, halaman 53.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Andryan dan M. Kholis M.A Harahap, (2023), “Konstitusionalitas Masa Waktu Sengketa Pemilihan Presiden Di Mahkamah Konstitusi”, *Buletin Konstitusi*, Vol. 4, No. 2, halaman 31.

praktiknya seringkali dihadapkan pada berbagai masalah, pembuktian yang merupakan upaya untuk menghadirkan bukti dan meyakinkan majelis, sering kali memiliki tingkat kesuksesan yang rendah, terutama dalam hal mengelola dalil pelanggaran pemilihan. Beberapa faktor yang menyebabkan hal ini terjadi yaitu, KPU (lembga penyelenggara pilkada) sebagai pihak termohon dan/atau pihak terkait dalam proses pembuktian mendalilkan bahwa tidak pernah atau jarang mendapatkan rekomendasi dari Bawaslu terkait adanya pelanggaran yang bersifat TSM (keterlibatan ASN dalam pilkada), dan Bawaslu sebagai pihak yang melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan Pilkada sering sekali mendalilkan bahwa telah melakukan pencegahan dan pengawasan sebaik mungkin supaya tidak terjadinya pelanggaran dalam Pilkada, selain itu, jarang mendapatkan laporan dari pemohon terkait pelanggaran TSM saat sebelum, sedang dan setelah dilakukannya pemilihan, jika pun adanya pelanggaran yang bersifat TSM (keterlibatan ASN saat pilkada) Bawaslu telah memeriksa bahwa laporan tersebut harus dihentikan karena tidak terbukti sebagai pelanggaran pemilihan (tidak cukup alat bukti).

Terkait hal tersebut Mahkamah Konstitusi menjadi sulit mendapatkan bukti yang meyakinkan terkait adanya pelanggaran yang bersifat TSM (keterlibatan ASN saat pilkada), maka dari itu seharusnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang akan memutus perkara tersebut harus memastikan atau menelusuri lebih lanjut lagi terhadap pelanggaran yang disampaikan oleh para pemohon apakah benar atau tidak, bukan hanya berpedoman kepada keterangan yang disampaikan oleh KPU dan juga Bawaslu, supaya bisa membuat terangnya

suatu bukti yang dipersidangan, apalagi terkait dengan pencalonan kembali petahana (*incumbent*) dalam Pilkada yang berpotensi besar melakukan pelanggaran TSM dengan melibatkan pejabat (Pj) daerah dan ASN dalam kegiatan berkampanye.

Berdasarkan yang diungkapkan di atas, dapat dipahami bahwa permasalahan mengenai proses pembuktian sengketa di Mahkamah Konstitusi terkait dengan keterlibatan ASN dalam Pilkada di Indonesia, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana sebenarnya bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dalam Pilkada yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran yang bersifat TSM, selain itu perlu juga perlu dipahami bagaimana proses pembuktian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa pilkada, proses pembuktian tersebut hendaklah dilakukan dengan sebaik mungkin, sebab keputusan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tersebut akan berdampak kepada kondisi daerah untuk masa mendatang, sebab jika dalam proses Pilkada melibatkan ASN yang bertentangan dengan Undang-Undang, maka dikhawatirkan akan menghasilkan pemimpin daerah yang tidak baik.

Dari berbagai uraian masalah di atas maka dapat dirumuskan bahwa judul penelitian ini adalah sebagai berikut: **Problematika Pembuktian Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Sengketa Di Mahkamah Konstitusi.**

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, untuk mencapai tujuan penelitian maka dalam penelitian ini akan menguraikan permasalahan terkait

beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana bentuk-bentuk pelanggaran keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah?
- b. Bagaimana pembuktian aparatur sipil negara dalam sengketa pemilihan kepala daerah di mahkamah konstitusi?
- c. Bagaimana problematika pembuktian keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam sengketa di mahkamah konstitusi?

## **2. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penulisan dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bentuk-bentuk pelanggaran keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah.
- b. Untuk mengetahui pembuktian aparatur sipil negara dalam sengketa pemilihan kepala daerah di mahkamah konstitusi.
- c. Untuk mengetahui problematika pembuktian keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam sengketa di mahkamah konstitusi.

## **3. Manfaat Penelitian**

Penelitian dan penulisan skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat umum maupun bagi penulis sendiri, atau dengan kata lain bagi siapa pun yang memerlukannya. Ada 2 (dua) manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan tambahan literatur ilmu pengetahuan di bidang hukum acara Mahkamah Konstitusi, terutama untuk mengetahui problematika pembuktian perselisihan hasil Pilkada yang mengikutsertakan Aparatur Sipil Negara ditinjau yang dari kewenangan Mahkamah Konstitusi.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan lembaga pembentuk Undang-Undang, pegawai pemerintah dalam melaksanakan Pilkada agar tidak terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam proses Pilkada.

## **B. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah kerangka yang menghubungkan definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Berdasarkan judul penelitian yang diajukan oleh penulis yaitu:

1. Pembuktian adalah proses di mana pihak-pihak yang terlibat dalam suatu perkara menghadirkan alat bukti kepada hakim untuk ditinjau, sehingga hakim dapat memberikan putusan yang tepat.<sup>21</sup>
2. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
3. Pemilihan Kepala Daerah adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi persyaratan untuk memilih

---

<sup>21</sup> Ni Putu Riyani Kartika Sari, Dan Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi, (2020), "Eksistensi Teori Pembuktian Positif Wettelijk Bewijstheorie Dalam Pembuktian Perkara Perdata", *Jurnal Akses*. Vol.12, No.2, halaman 135.

kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terdiri dari gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota.

4. Terstruktur, Sistematis, dan Masif, makna "Terstruktur" merujuk pada pelanggaran yang melibatkan aparat dari berbagai struktur, seperti penyelenggara pemilu, lembaga pemerintahan, atau ASN, "Sistematis" menggambarkan pelanggaran yang dilakukan dengan perencanaan yang cermat, dan terencana dengan baik. Adapun "Masif" berarti pelanggaran yang memiliki dampak luas, memengaruhi hasil pemilu secara signifikan, dan setidaknya terjadi di separuh wilayah pemilihan.
5. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang beroperasi secara mandiri dalam menjalankan kekuasaan di bidang kehakiman. Lembaga ini berperan penting dalam menjaga penegakan hukum dan keadilan, dengan putusan yang diambil bersifat final dan mengikat.<sup>22</sup>

### C. Keaslian Penelitian

Masalah pembuktian keterlibatan ASN dalam sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi bukanlah isu yang tergolong baru. Sejumlah peneliti sebelumnya telah mengangkat tema pelanggaran Pilkada sebagai fokus dalam berbagai kajian mereka. Namun, setelah melakukan penelusuran melalui sumber-sumber literatur, baik di internet maupun di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara serta perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian dengan pokok bahasan yang sama seperti yang akan diangkat dalam judul ini. **"Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam**

---

<sup>22</sup> Anila Robbani, (2023), "Mahkamah Konstitusi dalam Kontruksi Lembaga Peradilan Indonesia", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 2, No. 2, halaman 140.

**Pemilihan Kepala Daerah Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Sengketa Di Mahkamah Konstitusi**". Dari beberapa judul penelitian yang pernah di angkat oleh peneliti-peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian ini, antara lain:

1. Skripsi Eka Franc Damanik, Nim 2091401157, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Pada Bagian Hukum Tata Negara, Tahun 2013, yang berjudul **"Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 144/Phpu.D-Viii/2010 Terhadap Pelanggaran Pemilukada Yang Dikategorikan Bersifat Tejistruktur, Sistematis, Dan Masif Pada Pelaksanaan Pemilukada Kota Manadotahun 2010"**. Skripsi ini membahas tentang bagaimana analisis pelanggaran TSM dalam perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kota manado tahun 2010 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 144/PHPU.D-VIII/2010. Sedangkan penelitian yang akan diteliti adalah bagaimana problematika pembuktian keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam sengketa di mahkamah konstitusi.
2. Skripsi Ari Setio Nugroho, Nim 07.940.069, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas, Program Kekhususan Hukum Tata Negara, Tahun 2011, yang berjudul **"Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (Studi Kasus: Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Kotawaringin Barat)"**. Skripsi ini membahas tentang bagaimanakah

implikasi putusan mahkamah konstitusi terhadap penyelesaian sengketa hasil pemilu kepala daerah kotawaringin barat. Sedangkan penelitian yang akan diteliti adalah bagaimana problematika pembuktian keterlibatan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam sengketa di mahkamah konstitusi.

#### **D. Metode Penelitian**

Metode penelitian dapat diartikan sebagai cara kerja ilmiah yang digunakan dalam pelaksanaan aktivitas penelitian, yang disesuaikan dengan sifat dan karakter objek yang diteliti.<sup>23</sup> Metode dapat dipahami sebagai landasan logis dalam sebuah penelitian. Pada dasarnya, penelitian merupakan suatu rangkaian kegiatan ilmiah yang memanfaatkan metode ilmiah untuk mengatasi berbagai permasalahan yang ada,<sup>24</sup> atau dapat juga dimanfaatkan untuk mengungkap kebenaran melalui fakta-fakta yang tersedia. Untuk mencapai hasil penelitian yang optimal, penelitian ini menggunakan metode penelitian yang sebagai berikut:

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam kajian ini adalah penelitian hukum normatif, yang berfokus pada pengumpulan dan analisis bahan-bahan seperti dokumen dan literatur, serta mempelajari sumber-sumber hukum primer dan sekunder.<sup>25</sup> Penelitian ini juga menempatkan

---

<sup>23</sup> Ida Hanifah, dkk, 2018, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV. Pustaka Prima, halaman 19.

<sup>24</sup> Eka Nam Sihombing dan Cynthia Hadita, 2022, *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press, halaman 2.

<sup>25</sup> Johnny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, halaman 32.

hukum sebagai suatu sistem norma yang terstruktur,<sup>26</sup> yang menguraikan doktrin-doktrin dan asas-asas dalam ilmu hukum.<sup>27</sup>

Penelitian hukum normatif secara khusus mengkaji berbagai aspek hukum positif, termasuk penginventarisasian asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam konteks kasus konkret, sistematika hukum, serta tingkat sinkronisasi hukum. Selain itu, penelitian ini juga meliputi perbandingan hukum dan kajian sejarah hukum.<sup>28</sup>

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian hukum memiliki tujuan untuk menggambarkan keberadaan suatu norma serta cara norma tersebut berfungsi dalam masyarakat. Oleh karena itu, jenis penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif berfokus pada penggambaran keadaan objek atau peristiwa tanpa bertujuan untuk menarik kesimpulan yang bersifat umum.<sup>29</sup>

## **3. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini mengadopsi jenis penelitian normatif, yang juga dikenal sebagai penelitian doktrinal. Untuk mencapai tujuan penelitian, digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus.

Pendekatan Perundang-Undangan mengacu pada penggunaan hukum

---

<sup>26</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2019, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 34.

<sup>27</sup> Zainuddin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 24.

<sup>28</sup> Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, halaman 40-41.

<sup>29</sup> Ida Hanifah, dkk. *Op. Cit.* halaman 20.

dan peraturan sebagai metode utama.<sup>30</sup> Pendekatan ini bertujuan untuk meneliti semua aturan atau undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas. Melalui pendekatan Perundang-Undangan ini, penulis akan mengevaluasi konsistensi dan kesesuaian undang-undang tersebut dengan Undang-Undang lainnya, serta dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendekatan ini sangat penting dalam penelitian ini, khususnya untuk menganalisis dan memahami ketentuan proses pembuktian keterlibatan ASN dalam Pilkada dalam konteks sengketa di Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, pendekatan konsep merupakan suatu pandangan atau doktrin yang sedang berkembang dalam bidang ilmu hukum. Pendekatan ini bertujuan untuk menemukan ide-ide yang dapat melahirkan konsep-konsep baru serta asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Melalui pendekatan konsep, dapat memahami proses pembuktian yang berkaitan dengan berbagai bentuk pelanggaran yang melibatkan ASN dalam Pilkada secara TSM di Mahkamah Konstitusi, dengan merujuk pada kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perselisihan hasil pemilihan tersebut.

Pendekatan kasus yang dilakukan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi berfokus pada penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis proses pembuktian terkait keterlibatan ASN

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, halaman 137.

dalam Pilkada. Kasus-kasus yang diteliti adalah yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat.

#### 4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri dari dua jenis, yaitu data kewahyuan dan data sekunder. Data kewahyuan berasal dari hukum Islam, khususnya Al-Qur'an. Dalam penelitian ini, data kewahyuan yang dijadikan rujukan adalah Q. S. Al-Hujurat: 9.

Allah swt berfirman dalam Q.S. Al-Hujurat ayat 9, yaitu:

وَإِنْ طَائِفَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا فَإِنْ بَغَت إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَى فَقَاتِلُوا الَّتِي  
تَبْغِي حَتَّى تَفِيءَ إِلَى أَمْرِ اللَّهِ فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ

yang jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai berikut:

*“Dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu damaikan antara keduanya! Tapi kalau yang satu melanggar perjanjian terhadap yang lain, hendaklah yang melanggar perjanjian itu kamu perangi sampai surut kembali pada perintah Allah. Kalau dia telah surut, damaikanlah antara keduanya menurut keadilan, dan hendaklah kamu berlaku adil”*

Dalam ayat ini dijelaskan bahwa ASN yang diwajibkan untuk mengambil sikap netral selama Pilkada harus mematuhi ketentuan yang tercantum dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Jika ASN tersebut terlibat dalam pelanggaran yang termasuk dalam kategori pelanggaran Tindakan Terhadap Sanksi Administratif (TSM), maka Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk memutuskan pelanggaran tersebut harus bersikap adil. Hal ini penting untuk mewujudkan negara yang berlandaskan nilai-nilai keadilan.

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai sumber informasi yang diperlukan.<sup>31</sup> Data sekunder terdiri dari beberapa jenis, salah satunya adalah Bahan Hukum Primer. Bahan hukum ini memiliki otoritas yang mencakup Peraturan Perundang-Undangan, catatan resmi atau risalah yang dihasilkan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, serta putusan hakim.<sup>32</sup> Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu;
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- d. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Mahkamah Konstitusi;
- e. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

Kedua adalah bahan hukum sekunder, yang mencakup semua publikasi mengenai hukum dan terdiri dari dokumen-dokumen tidak resmi. Ini termasuk buku-buku teks, kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, serta komentar terhadap putusan hakim.<sup>33</sup>

Ketiga, bahan hukum tersier, yakni sumber yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya meliputi

---

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 12.

<sup>32</sup> Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, halaman 47.

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, halaman 33-37.

kamus hukum, ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, serta sumber di internet yang dapat membantu menjelaskan istilah yang sulit dipahami.

## **5. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Metode ini bertujuan untuk memperoleh sumber data melalui penelusuran, penghimpunan, dan pengumpulan bahan hukum tertulis yang relevan dengan tema dan judul penelitian. Proses ini dilaksanakan melalui dua cara, yaitu:

- a. *Offline*, yaitu dengan mengunjungi toko-toko buku dan perpustakaan kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU). Dalam proses ini, data sekunder yang diperoleh meliputi berbagai sumber, seperti buku-buku hukum, peraturan perundang-undangan, dan materi relevan lainnya yang diperlukan untuk mendukung penelitian.
- b. *Online*, yaitu mencari informasi melalui media internet, seperti e-book, e-journal, dan sumber-sumber lain yang relevan dengan topik penelitian. Tujuan dari pencarian ini adalah untuk mengumpulkan data sekunder yang dibutuhkan dalam proses penelitian ini.

## **6. Analisis Data**

Analisis data adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk memfokuskan dan mengabstraksikan fenomena yang ditemukan. Dalam penelitian ini, untuk menganalisis data yang diperoleh dari studi kepustakaan, digunakan metode analisis kualitatif. Pendekatan kualitatif ini pada dasarnya berfokus pada pemaparan teori-teori yang telah ada, sehingga dapat ditarik beberapa kesimpulan penting dari penelitian yang dilakukan.

Dengan demikian, analisis data kualitatif menekankan pada pengkajian data berdasarkan kualitas dan keterkaitannya, bukan berdasarkan kuantitasnya.

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan dikumpulkan dan dianalisis dengan cara mengelompokkan serta menyusun secara sistematis. Selanjutnya, analisis kualitatif akan dilakukan, diikuti dengan penerapan pemikiran deduktif untuk menarik kesimpulan.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Bambang Sunggono, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, hal. 114.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pembuktian**

Pembuktian berasal dari kata "bukti," yang berarti upaya untuk membuktikan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah "membuktikan" diartikan sebagai menunjukkan bukti atau meyakinkan dengan bukti. Sementara itu, "pembuktian" merujuk pada proses atau metode untuk membuktikan serta usaha untuk memperlihatkan alat-alat bukti.<sup>35</sup>

Pembuktian memiliki beberapa definisi yang penting untuk dipahami. Pertama, dalam pengertian logis, pembuktian memberikan kepastian yang bersifat mutlak dan berlaku bagi semua orang, sehingga tidak ada kemungkinan adanya bukti yang bertentangan. Sebagai contoh, dapat dilihat dari aksioma bahwa dua garis yang sejajar tidak akan pernah berpotongan. Kedua, dalam arti konvensional, pembuktian memberikan kepastian yang lebih bersifat relatif, yang bisa dibedakan dalam dua tingkatan: kepastian yang hanya didasarkan pada perasaan dan kepastian yang berlandaskan pada pemikiran rasional. Ketiga, dalam konteks yuridis, pembuktian berarti memberikan dasar yang cukup kepada hakim yang menangani suatu perkara, sehingga dapat memberikan kepastian mengenai kebenaran peristiwa yang diajukan.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Mustakim La Dee, 2024, *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana*, Medan: PT Media Penerbit Indonesia, halaman 5.

<sup>36</sup> Safi', Sistem Pembuktian Dalam Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, halaman 499, <https://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/177/125>

Pembuktian secara umum adalah kumpulan informasi yang menjelaskan suatu peristiwa. Dengan adanya bukti ini, hakim dapat mengambil keputusan berdasarkan fakta hukum yang terungkap selama persidangan. Berikut ini adalah beberapa pendapat dari para ahli mengenai pengertian pembuktian:

- a. Menurut R. Subekti berpendapat bahwa pembuktian adalah proses meyakinkan hakim mengenai kebenaran argumen yang diajukan dalam suatu sengketa,
- b. Menurut Muhammad at Thohir Muhammad Abd Al'Aziz, pembuktian suatu perkara adalah upaya memberikan informasi dan argumen yang dapat meyakinkan orang lain.
- c. Menurut Sobhi Muhmasoni, pembuktian adalah tindakan mengajukan alasan dan menyampaikan bukti sampai pada tingkat yang mampu meyakinkan. Dengan kata lain, keputusan yang diambil berlandaskan kepada penelitian dan bukti yang ada.<sup>37</sup>

Tujuan dari pembuktian ialah untuk menghadirkan kepada hakim alat-alat bukti yang spesifik, sehingga dapat menimbulkan keyakinan dan kepastian mengenai adanya fakta-fakta hukum yang sedang disengketakan. Keyakinan dan kepastian ini nantinya akan menjadi dasar bagi hakim dalam merumuskan putusannya. Seorang hakim, baik secara implisit maupun eksplisit, perlu menyusun putusannya berdasarkan fakta-fakta dan realitas yang terkadang sulit dipisahkan dari penilaian hukum yang dilakukannya.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Mhd. Teguh Syuhada Lubis, 2021, *Hukum Pembuktian Dalam Peradilan di Indonesia*, Medan: CV. Pustaka Prima, halaman 2.

<sup>38</sup> Safi', *Loc. Cit.*

Dari berbagai definisi yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa pembuktian merupakan proses pencarian, penggalian, pengumpulan, dan penyampaian bukti kepada hakim oleh pihak-pihak yang terlibat dalam suatu permasalahan hukum. Tujuan dari pembuktian ini adalah untuk memperjelas dan membenarkan peristiwa hukum yang sedang dihadapi, sehingga situasi hukum tersebut dapat dipahami dengan baik.<sup>39</sup>

## **B. Aparatur Sipil Negara**

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran yang sangat penting dalam membangun masyarakat yang patuh terhadap hukum, beradab, demokratis, adil, makmur, dan bermoral. Selain itu, ASN juga berfungsi untuk menyediakan pelayanan publik dengan cara yang adil dan merata, serta menjaga kesatuan dan persatuan bangsa sesuai dengan semangat Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>40</sup> Ada beberapa pendapat ahli mengenai ASN salah satunya adalah menurut A.W.Widjaja, mendefinisikan bahwa pegawai merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah yang senantiasa dibutuhkan. Oleh karena itu, menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>41</sup>

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa “*Aparatur Sipil Negara yang*

---

<sup>39</sup> Mhd. Teguh Syuhada Lubis, *Loc. Cit.*

<sup>40</sup> Winda Tiara Rizki, Slamet Widodo dan Praningrum, 2021, Pengaruh Manajemen ASN dan Good Governance terhadap Kinerja Organisasi Perangkat Daerah Pada Kabupaten Pemekaran di Provinsi Bengkulu, halaman 319.

<sup>41</sup> Nabiila Husna Iailiya R, Tatu Amalia, dan Abdun Nashir Humaid, (2024), Urgensi Integritas Aparatur Sipil Negara (Asn) Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*, Vol. 7, No. 1, halaman 59.

*selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah". Menurut Undang-Undang ini PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, sedangkan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan/atau menduduki jabatan pemerintahan.<sup>42</sup>*

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang ASN menyatakan bahwa *"penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas: a. kepastian hukum; b. profesionalitas; c. proporsionalitas; d. keterpaduan; e. delegasi; f. netralitas; g. akuntabilitas; h. efektif dan efisien; i. keterbukaan; j. nondiskriminatif; k. persatuan dan kesatuan; l. keadilan dan kesetaraan; dan m. Kesejahteraan".<sup>43</sup>*

Pegawai ASN memiliki peran penting sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan serta pembangunan nasional. Mereka berkomitmen untuk memberikan pelayanan publik yang profesional dan bebas dari intervensi politik. Untuk menjamin efektivitas dan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, sangat diperlukan ASN yang

---

<sup>42</sup> Komang Indra Novita Dewi, (2023), Status Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Ditinjau Dari Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 11, No. 2, halaman 143.

<sup>43</sup> Rahmat Saputra, (2021), Rekonstruksi Politik Hukum Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Berbasis Nilai Keadilan, *Jurnal Krtha Bhayangkara*, Vol. 15, No. 2, halaman 402.

profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil.<sup>44</sup>

Dalam tatanan pemerintahan, ASN memiliki peran yang sangat penting sebagai pelayan masyarakat. Mereka bertugas untuk memberikan pelayanan yang profesional di berbagai bidang. Diharapkan, ASN dapat melaksanakan setiap peraturan dan undang-undang yang telah ditetapkan.<sup>45</sup> Dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia serta mencapai tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peran ASN sangatlah krusial. ASN diharapkan dapat menjunjung tinggi nilai-nilai integritas, profesionalisme, dan netralitas. Oleh karena itu, mereka harus bersikap independen, bebas dari intervensi politik, dan terhindar dari praktik korupsi, kolusi, serta nepotisme.<sup>46</sup>

Netralitas ASN dapat diartikan sebagai suatu keadaan dan sikap yang tidak memihak, atau bebas dari pengaruh eksternal. Setiap pegawai ASN diharapkan untuk tidak terpengaruh oleh kepentingan apapun dan menjunjung tinggi prinsip ketidakberpihakan.<sup>47</sup> Pendapat Eko Prasajo, seorang ahli kebijakan publik, sejalan dengan pandangan bahwa netralitas merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Esensi dari netralitas mencakup komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan tugas, seorang ASN

---

<sup>44</sup> Regurius Roberto Loi Dan Gamosokhi Buulolo, (2021), “Peranan Aparatur Sipil Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik”, *Jurnal Governance Opinion*, Vol. 6 No. 2, halaman 179.

<sup>45</sup> Yolanda Olifia Sengke, Abdul Rahman Dilapanga, dkk, (2023), “Etika Aparatur Sipil Negara Dalam Pelayanan Publik Di Dinas Pendidikan Daerah Provinsi Sulawesi Utara”, *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan*, Vol. 15 No. 1, halaman 2

<sup>46</sup> Rita Kartina Dan Atik Krustiyati, 2023, *Kepegawaian Dalam Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta Selatan: Damera Press, halaman 1.

<sup>47</sup> Rahmat Saputra, *Op. Cit.*

harus menghindari keberpihakan serta menunjukkan sikap profesional, bebas dari konflik kepentingan. Selain itu, dalam menjalankan tugasnya, ASN harus mematuhi aturan yang berlaku terkait status, kekuasaan, dan jabatan yang diemban.<sup>48</sup>

### **C. Pemilihan Kepala Daerah**

Kepala daerah memiliki peranan yang sangat vital dan menonjol dalam struktur pemerintahan daerah. Sebagai individu utama, mereka bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan aspek-aspek perwakilan dalam proses pemerintahan lokal. Dengan demikian, peran kepala daerah menjadi sangat krusial dalam pelaksanaan fungsi pemerintah daerah.<sup>49</sup>

Kepala daerah terdiri dari kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diberikan amanah atau tugas oleh seorang Pemerintah Pusat untuk menjalankan suatu pemerintahan di Daerah. Terkait dengan tugas dan wewenang kepala daerah diatur didalam pasal 65 dan 66 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>50</sup>

Jika dilihat dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pilkada, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016

---

<sup>48</sup> Christian Pattiruhu1 dan Michael Rolando Singkery, (2024), Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Maluku, *jurnal Saniri*, Vol. 5, No. 1, halaman 27.

<sup>49</sup> Dadan Ramdani, (2022), Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah Dan Penyelenggara Urusan Pemerintahan Konkuren Daerah Provinsi, *Jurnal Restorasi Hukum, Jurnal Pusat Studidan Konsultasi Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum*, Vol.5, No. 1, halaman 43.

<sup>50</sup> Yuni Yanti dan Bahder Johan Nasution, (2021), Fungsi Wakil Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 2, halaman 326.

Perubahan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 1 ayat (23) disebutkan bahwa *“Kepala Daerah merupakan unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom yang dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan adanya peran rakyat dalam memilih pemimpin di daerah nya secara langsung”*, sehingga sistem ini dianggap yang sangat ideal karena mengandung nilai demokrasi.<sup>51</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah berfungsi sebagai wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Hal ini dilakukan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta sejalan dengan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menuntut pemilihan secara demokratis.<sup>52</sup>

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah yang berperan sebagai kepala eksekutif dan didampingi oleh Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah pada tingkat provinsi dikenal sebagai Gubernur, yang juga menjalankan fungsi sebagai perwakilan pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Gubernur

---

<sup>51</sup> Mirasudin, (2022), Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Politik Islam (Siyasah), *Elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, Vol 1, No 1, halaman 96.

<sup>52</sup> *Ibid*, halaman 97.

bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Sebagai wakil dari pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sementara itu, di tingkat kabupaten, Kepala Daerah disebut Bupati, sedangkan di tingkat kota, mereka dikenal sebagai Walikota. Bupati dan Walikota, dalam melaksanakan tugas dan kewenangan mereka, juga memiliki tanggung jawab kepada DPRD setempat.<sup>53</sup>

Pelaksanaan Pilkada diatur dalam pasal 18 (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Terkait dengan pelaksanaan Pilkada secara demokratis juga diatur didalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota<sup>54</sup> yang menyatakan "*Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis*". yang mana Undang-Undang tersebut mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan secara

---

<sup>53</sup> Arnold Ferdinand Bura, Jeane Mantiri Dan Cynthia Maria Siwi, 2023, *Pemerintahan Daerah Konsep Teori Dan Karakteristik*, Purbalingga: Eureka Media Aksara, halaman 161.

<sup>54</sup> Parbuntian Sinaga, (2020), Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945, *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7, No. 1, halaman 19.

tidak langsung melalui DPRD.<sup>55</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, seorang ahli hukum tata negara, dalam karya Wirdasari, Pilkada secara langsung merupakan salah satu mekanisme demokrasi yang penting untuk merekrut pemimpin di tingkat daerah. Dalam sistem ini, masyarakat memiliki hak dan kebebasan penuh untuk memilih calon-calon yang bersaing, dengan aturan yang sama bagi semua pihak. Oleh karena itu, meskipun suatu negara diatur dengan baik secara demokratis, hal tersebut tidak bisa dianggap sebagai negara demokratis sejati jika pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyat. Proses pemilihan umum sering kali dijadikan sebagai ukuran untuk menilai apakah suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara demokratis atau tidak.<sup>56</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memiliki sifat yang luwes. Pasal ini dijadikan dasar untuk pelaksanaan pemilihan langsung kepala daerah, baik di tingkat provinsi yang dipimpin oleh gubernur maupun di tingkat kota/kabupaten yang dipimpin oleh bupati atau walikota. Proses pemilihan tersebut dilakukan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia oleh masyarakat setempat. Dengan demikian, Pilkada ini memiliki hubungan yang erat dengan kedaulatan yang dipegang oleh rakyat.<sup>57</sup>

#### **D. Terstruktur, Sistematis dan Masif**

Pelanggaran Pemilihan (Pilkada) secara terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Christian Pattiruhu1 dan Michael Rolando Singkery, *op.cit.*, halaman 25.

<sup>57</sup> Sarbaini, *Loc. Cit.*, halaman 119.

2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, pada Pasal 73 ayat (1) yang menyatakan “*bahwa calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih.*”<sup>58</sup>

Dalam Undang-Undang Pemilihan, keterlibatan birokrat (ASN) dalam upaya meraih kemenangan di arena politik selama pelaksanaan pemilihan dapat dianggap sebagai suatu pelanggaran. Jika wewenang digunakan untuk menggerakkan birokrat dengan tujuan mempengaruhi pemilih, baik melalui janji maupun pemberian uang atau bentuk materi lainnya, tindakan ini dapat dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi yang tersifat TSM. Terutama jika dampaknya meluas, maka jika terbukti, calon atau pasangan calon yang terlibat akan menghadapi sanksi berupa pembatalan hasil pemungutan suara.<sup>59</sup>

Pelanggaran TSM merupakan kategori pelanggaran yang sangat serius, karena dapat melibatkan penyelenggara serta ASN yang seharusnya bertindak secara independen. Dalam praktiknya, banyak calon yang menggunakan berbagai cara, salah satunya dengan melibatkan struktur pemerintahan (ASN) untuk meraih suara. Oleh karena itu, sebaiknya Pilkada diadakan sebagai momen untuk mengevaluasi dan memilih pemimpin untuk periode tertentu. Proses yang baik

---

<sup>58</sup> Aditia Arief Firmanto, (2022), “Penanganan Pelanggaran Administrasi Terstruktur Sistematis dan Masif (TSM) dan Masa Depan Demokrasi Lokal di Indonesia”, *Jurnal Empati Kadarkum*, Vol. 1, No.1, halaman 13.

<sup>59</sup> Ahmad Jukari, (2022), “Pelanggaran Administrasi yang Terstruktur Masif dan Sistematis dalam Pemilihan Kepala Daerah: Bagaimana Prosedur Penanganan dan Konstruksi Hukumnya?”, *Jurnal Jukari*, Vol. 12 No. 1, halaman 33.

sangat diperlukan agar menghasilkan hasil yang memuaskan. Mengabaikan pelanggaran TSM hanya akan membawa kepada penyelenggaraan Pilkada serentak yang tidak berkualitas dan kurang berintegritas.<sup>60</sup>

Makna terstruktur, sistematis dan masif itu sendiri sesungguhnya dapat dirujuk melalui beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yakni: Pertama muncul pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 41/PHPU.D-VI/2008, yang dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menentukan kriteria TSM sebagai berikut:

- a. Pelanggaran yang bersifat terstruktur adalah pelanggaran yang dilakukan secara terstruktur dan berjenjang dengan melibatkan baik aparat penyelenggara pemilu maupun aparat pemerintahan (ASN). Artinya, pelanggaran terstruktur ini hanya akan terjadi apabila dilakukan secara kolektif dan dengan sendirinya apabila pelanggaran tersebut dilakukan secara individual atau perseorangan, akan tidak termasuk dalam kriteria ini.
- b. Pelanggaran yang bersifat sistematis adalah pelanggaran yang telah direncanakan atau didesain terlebih dahulu secara matang, tersusun dan rapi, baik secara sederhana maupun kompleks. Dengan sendirinya, pelanggaran yang bersifat insidental atau spontan tidak termasuk dalam kriteria ini.
- c. Pelanggaran bersifat masif adalah pelanggaran yang memiliki pengaruh yang lebih luas dan menyeluruh terhadap hasil pemilu dan paling sedikit terjadi disetengah wilayah pemilihan. Oleh karena itu, pelanggaran yang terjadi

---

<sup>60</sup> Aminuddin Kasim, Supriyadi, Dan Andi Intan Purnamasari, (2021), "Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol 33 No 2, halaman 497.

secara sporadic atau acak tidak termasuk dalam kriteria ini.<sup>61</sup>

Pelanggaran yang bersifat TSM meliputi serangkaian tindakan dan perbuatan yang tidak sesuai dengan aturan mekanisme atau prosedur yang berlaku. Hal ini dapat berupa pemberian uang atau janji materi lainnya untuk memengaruhi individu atau kelompok masyarakat selama pelaksanaan pemilu. Selain itu, keterlibatan ASN dalam praktik-praktik tersebut juga dapat terjadi secara terorganisir, sistematis, dan dalam skala besar.<sup>62</sup>

Istilah pelanggaran TSM diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu, khususnya pada pasal 286 dan pasal 463, yaitu "Terstruktur" merujuk pada kolaborasi antara pejabat pemerintah dan penyelenggara pemilu dalam melakukan kecurangan secara kolektif. Sementara itu, "Sistematis" mengacu pada pelanggaran yang direncanakan dengan matang dan terorganisir dengan baik. Adapun "Masif" berarti pelanggaran yang memiliki luas dan dampak yang signifikan terhadap hasil pemilu. Ketiga unsur ini harus terpenuhi secara kumulatif agar suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran TSM.<sup>63</sup>

#### **E. Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan yang bersifat independen dan terpisah dari lembaga peradilan lainnya. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi tidak berperan sebagai pengadilan banding atau kasasi untuk lembaga peradilan lainnya. Selain itu, setiap putusan yang dikeluarkan oleh

---

<sup>61</sup> Yasir Arafa dan La Hudia, 2022, Wewenang Penyelesaian Dan Bentuk Pelanggaran Administrasi Pemilu, *Jurnal Syattar*, Vol. 3, No.1, halaman 7.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Asnawi, Asih Gaduh Andriani dan Ayang Fristia Maulana, (2023), "Penegakan Hukum Pelanggaran Pemilihan Umum Yang Bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif", *Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir*, Vol. 3 No.3, halaman 299.

Mahkamah Konstitusi memiliki kekuatan hukum tetap, karena bersifat final dan mengikat,<sup>64</sup> artinya, putusan tersebut adalah keputusan yang bersifat final dan merupakan putusan tingkat pertama.<sup>65</sup>

Berdirinya Mahkamah Konstitusi merupakan langkah penting dalam upaya pembaruan sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Tujuan utama dari langkah ini adalah menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab, yang semakin diperkuat dalam era reformasi. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi berperan dalam mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi, termasuk fungsinya sebagai pengendali keputusan yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi tidak hanya untuk melindungi dan menjaga konstitusi, tetapi juga untuk menegakkan demokrasi itu sendiri.<sup>66</sup>

Mahkamah Konstitusi memahami bahwa dalam mewujudkan komitmen konseptualnya untuk menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia sekaligus bertindak sebagai penjaga dan pengawal hukum, lembaga ini perlu dilengkapi dengan kewenangan yang memadai. Oleh karena itu, Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan Mahkamah Konstitusi kewenangan sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir,

---

<sup>64</sup> Rizki Emil Birham dan Muhammad Wildan Ramdhani, 2023, *Penyempurnaan Pengaturan Mengenai Materi Muatan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Agung Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, halaman 242.

<sup>65</sup> Imam Asmarudin Dan Imawan Sugiharto, 2020, *Mahkamah Konstitusi Ridalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (Di Lengkapi Dengan Hukum Acaranya)*, Brebes: Diya Media Group, halaman 3.

<sup>66</sup> Mexsasai Indraa, Geofani Milthree Saragihb dan Mohamad Hidayat Muhtarc, (2023), Kekuatan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, halaman 286.

dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat,<sup>67</sup> dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik, serta menyelesaikan perselisihan terkait hasil pemilihan umum.<sup>68</sup>

Terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur didalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 Tentang Mahkamah Konstitusi, yang kewenangannya sama dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>69</sup> Dengan demikian, keputusan Mahkamah Konstitusi merujuk pada pendapat tertulis yang disusun untuk menyelesaikan sengketa atau perselisihan berdasarkan hukum yang berlaku.<sup>70</sup>

Mahkamah Konstitusi berperan sebagai pengendali putusan, karena dalam menjalankan fungsinya, Mahkamah Konstitusi berlandaskan pada kewenangan yang telah diatur secara konstitusional. Peran ini juga sangat penting dalam konteks sistem demokrasi, di mana Mahkamah Konstitusi bertugas untuk menjaga dan memastikan agar demokrasi berjalan dengan baik. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dapat terlihat jelas melalui banyaknya sengketa yang muncul dalam berbagai penyelenggaraan pemilihan, baik itu Pilkada maupun Pemilu.<sup>71</sup> Dengan

---

<sup>67</sup> M. Solly Lubis, 2020, *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90*, Medan: Enam Media, Halaman 65.

<sup>68</sup> Agus Riewanto, Andy Omara dan Eka NAM Sihombing, 2023, *Hukum Tata Negara*, Depok: Rajawali Pers, Halaman 236.

<sup>69</sup> Ahmad, Fence M. Wantu, dkk, 2020, *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, halaman 58.

<sup>70</sup> Maruarar Siahaan, (2020), "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 4, halaman 735.

<sup>71</sup> Imam Asmarudin Dan Imawan Sugiharto, *Op.Cit*

demikian, diharapkan Mahkamah Konstitusi dapat menjadi pelopor dalam mendorong ketaatan negara dan penyelenggaranya untuk menghasilkan produk hukum nasional yang sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Maruarar Siahaan, *Op.Cit.*

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Bentuk-Bentuk Pelanggaran Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peranan yang sangat penting dalam memastikan bahwa lembaga pemerintah beroperasi secara adil dan tanpa bias. Namun, kebijakan ini menghadapi berbagai tantangan hukum yang perlu ditelaah lebih lanjut. Selaras dengan Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis"*.<sup>73</sup>

Berdasarkan pasal yang disebutkan di atas, dapat dipahami bahwa hak dan kebebasan seharusnya tidak bersifat mutlak. Meskipun setiap individu memiliki hak, terdapat batasan-batasan yang ditetapkan oleh undang-undang untuk memastikan bahwa hak tersebut tidak merugikan orang lain. Pembatasan ini penting untuk menjaga keseimbangan antara hak individu dan kepentingan masyarakat.<sup>74</sup>

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan prinsip yang mengharuskan setiap ASN untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara objektif, independen, dan tanpa memihak kepada partai politik atau calon tertentu

---

<sup>73</sup> Roni Sulistyanto Luhukay, (2024), Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, *Jurnal Humanity Jurnal Riset Dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia*, halaman 52.

<sup>74</sup> *Ibid.*

dalam setiap proses pemilihan umum, termasuk Pilkada. Prinsip ini sangat penting untuk menjaga profesionalisme dan integritas setiap ASN sebagai pelayan publik, yang bekerja demi kepentingan seluruh masyarakat tanpa diskriminasi.<sup>75</sup>

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan salah satu Undang-Undang yang membatasi ASN untuk melakukan keberpihakan kepada salah satu Pasangan Calon. Ketentuan pelarangan keikutsertaan ASN dalam Politik pada masa Pemilu diatur dalam Pasal 282 dan Pasal 283 yang pada pokoknya menyatakan bahwa *“ASN dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu dan dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Kegiatan yang dilarang tersebut meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada ASN dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarganya, dan masyarakat”*.<sup>76</sup>

Para Peserta Pemilu juga dilarang melibatkan ASN dalam kegiatan kampanye sebagaimana ketentuan dalam Pasal 280 ayat (2) huruf Undang-Undang Pemilu. Pelarangan ini dimaksud agar ASN tetap bekerja menjadi pelayan masyarakat tanpa mencederai proses demokrasi karena tidak berlaku adil pada setiap pasangan calon dan calon legislatif.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Arip Budiyanto, 2023, Penerapan Netralitas ASN di Lingkungan Kementerian Keuangan: Sebuah Upaya Konkrit Menjaga Integritas dan Profesionalisme, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara: Artikel KPKNL Manado, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-manado/baca-artikel/16602/Penerapan-Netralitas-ASN-di-Lingkungan-Kementerian-Kuangan-Sebuah-Upaya-Konkrit-Menjaga-Integritas-dan-Profesionalisme.html>

<sup>76</sup> Indrawan Susilo Prabowoadi Dan Muhammad Afandi, (2020), Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu Dan Pilkada, *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, Vol. 2, No. 2, Halaman 133.

<sup>77</sup> *Ibid.*

Netralitas sebagai salah satu prinsip ASN, pada kenyataan masih menunjukkan banyak ASN yang melanggar prinsip tersebut. Ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara harapan yang seharusnya terjadi (*das sollen*) dan realitas yang terjadi di lapangan (*das sein*). Berdasarkan Siaran Pers Badan Kepegawaian Negara, selama Pilkada serentak 2020, tercatat sebanyak 2.034 kasus pelanggaran netralitas ASN. Angka ini menggambarkan kompleksitas tantangan dalam menjaga netralitas ASN di tengah proses pemilihan umum. Dari total tersebut, sebanyak 1.597 ASN atau 78,5% terbukti melakukan pelanggaran. Situasi ini menimbulkan kekhawatiran terhadap integritas proses demokrasi yang sedang berlangsung.<sup>78</sup>

Data yang diperoleh menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Pilkada, keterlibatan ASN sering kali terjadi, baik sebelum maupun selama proses pemilihan. Hal ini bertentangan dengan apa yang diatur dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang secara tegas menyatakan bahwa “*penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berlandaskan pada asas Netralitas*”. Asas ini menggarisbawahi bahwa setiap Pegawai ASN tidak boleh terpengaruh oleh segala bentuk pengaruh dari luar dan tidak boleh memihak pada kepentingan apapun selain kepentingan bangsa dan negara, termasuk dalam proses Pilkada.<sup>79</sup>

Dalam ketentuan Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengenai Disiplin PNS, diatur bahwa ASN harus bersikap netral dalam proses pemilihan. Oleh karena itu, peraturan ini menekankan larangan bagi ASN untuk

---

<sup>78</sup> Brilliant Ayang Iswenda, 2024, Evolusi Pelanggaran Netralitas ASN Pilkada 2020, <https://goodstats.id/article/evolusi-pelanggaran-netralitas-asn-pilkada-2020-vs-pemilu-2024-jsJZt>

<sup>79</sup> *Ibid.*

memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota DPR, calon anggota DPD, maupun calon anggota DPRD. Larangan tersebut dijelaskan melalui beberapa cara sebagai berikut:<sup>80</sup>

1) Ikut kampanye

Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terlibat dalam kegiatan kampanye selama proses Pilkada bukanlah hal yang asing. Banyak ditemui bahwa ASN berperan aktif, baik sebagai peserta, panitia, maupun narasumber dalam berbagai rapat yang terkait dengan momen-momen Pilkada. Bahkan, sering dijumpai ASN mengikuti aktivitas kampanye yang dilakukan oleh partai politik maupun kandidat, seperti pengenalan calon dan rangkaian acara yang diselenggarakan oleh para kontestan calon kepala daerah.<sup>81</sup>

Ikut serta dalam kampanye dalam konteks ini mencakup berbagai tindakan yang dilakukan oleh ASN yang menunjukkan keberpihakan kepada salah satu peserta Pilkada. Dalam hal ini, mereka secara sadar melakukan promosi terhadap calon tertentu untuk meraih keuntungan, dengan cara mengarahkan publik agar memberikan dukungan kepada pilihan mereka. Di sisi lain, terkadang ASN juga dapat menyebarkan informasi yang tidak benar dengan tujuan untuk merugikan calon yang bersaing dengan pilihan mereka.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Busrang Riandhy (Analisis Pembinaan Umat/Komisiner Bawaslu Sulbar 2012-2017), 2023, ASN Tak Netral, Terancam Hukuman Disiplin dan Pidana Pemilu, Kementerian Agama RI Provinsi Sulawesi Barat, <https://sulbar.kemenag.go.id/opini/asn-tak-netral-terancam-hukuman-disiplin-dan-pidana-pemilu-TVpAU>

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Sindy Rimba Ayu Rahamatika, 2019, Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Yogyakarta, halaman 15-17.

Kegiatan kampanye ini dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung oleh para ASN. Mereka bisa membuat postingan foto calon atau foto bersama, memberikan komentar, membagikan, menyukai, serta bergabung atau mengikuti grup atau akun dari calon kepala daerah yang mereka dukung. Semua aktivitas ini dapat diakses oleh publik dan merupakan bentuk simbolik dari dukungan mereka terhadap salah satu calon kepala daerah.<sup>83</sup>

Pada Pilkada Tahun 2020, per tanggal 27 September, Bawaslu telah mengidentifikasi 700 kasus serta menerima laporan mengenai 61 kasus. Dari total 76 dugaan pelanggaran, terlihat bahwa tren pelanggaran netralitas ASN tertinggi terjadi ketika ASN memberikan dukungan melalui media sosial atau media massa, dengan total mencapai 252 rekomendasi.<sup>84</sup>

Berdasarkan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menyatakan bahwa: dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:

- a. Pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
- b. Aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.

---

<sup>83</sup> Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta, 2023, Hati-hati ASN Harus Netral dan Berliterasi Digital Jelang Pemilu dan Pilkada 2024, <https://bkd.jogjaprovo.go.id/informasi-publik/berita/hati-hati-asn-harus-netral-dan-berliterasi-digital-jelang-pemilu-dan-pilkada-2024>

<sup>84</sup> Indrawan Susilo Prabowoadi Dan Muhammad Afandi, (2020), *Loc. Cit*, Halaman 141.

2) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS

Berdasarkan dengan regulasi yang berlaku, ASN diharapkan dapat menjaga netralitas mereka dengan tidak terlibat atau terpengaruh oleh kepentingan politik. Mereka memiliki tanggung jawab untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara Pilkada dan pelayan publik secara profesional, tanpa adanya campur tangan politik. Dengan menjaga netralitas ini, diharapkan pelaksanaan Pilkada berjalan dengan bebas, jujur, dan adil, serta pelayanan publik yang diberikan pun berkualitas. Selain itu, ASN perlu memiliki literasi digital yang baik agar mampu menyaring informasi dan menghindari pengaruh politik yang dapat mengganggu integritas mereka.<sup>85</sup>

Netralitas yang dimaksud di atas mengacu pada sikap yang tidak menjadi anggota suatu partai politik, tidak memihak serta tidak menunjukkan dukungan secara terbuka kepada partai politik di hadapan publik. Selain itu, netralitas ini juga berarti tidak terlibat dalam kegiatan politik yang diselenggarakan oleh partai politik dan tidak menggunakan fasilitas negara atau kewenangan yang diperoleh dari jabatan untuk kepentingan partai politik.<sup>86</sup>

Atribut partai ini bisa berupa kaos, topi, tas, atau botol minum yang dilengkapi dengan gambar calon kepala daerah dan memiliki warna yang

---

<sup>85</sup> da Ayu Windhari Kusuma Pratiwi, Putu Andhika Kusuma Yadnya dan Ida Bagus Wirya Dharma, *Loc. Cit*, halaman 239.

<sup>86</sup> Vanly Vily Mumu, (2021), Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, *Jurnal Governance*, Vol. 6, No. 1, halaman 2.

senada dengan warna partai dari calon tersebut. Dengan cara ini, mereka secara terbuka menunjukkan dukungan mereka terhadap salah satu calon, sehingga publik dapat mengetahui pilihan yang mereka ambil.<sup>87</sup>

Pada dasarnya didalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara sudah dijelaskan mengenai ASN harus bebas dari pengaruh partai politik, yaitu sebagai mana yang dinyatakan didalam Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa "*Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.*"<sup>88</sup>

Bentuk pelanggaran yang terkait dengan ASN yang menjadi peserta kampanye, dengan menggunakan atribut partai politik atau atribut PNS, masih sering terlihat menjelang hari Pilkada. Para ASN melakukan hal ini karena mereka mendukung salah satu calon. Dengan keberanian, mereka ikut serta dalam mendukung calon pilihan mereka menggunakan atribut partai. Bahkan, ada kalanya mereka mengikuti kegiatan kampanye menerapkan seragam dinas mereka sebagai ASN. Padahal, tindakan tersebut dilarang karena melanggar prinsip kenetralan yang seharusnya dijunjung oleh seorang ASN selama proses Pilkada.<sup>89</sup>

Menurut Marbun, netralitas ASN bertujuan agar ASN dapat terhindar dari pengaruh kepentingan partai politik dan tidak terlibat dalam proses politik. Namun, mereka masih memiliki hak politik untuk memberikan suara dalam Pilkada. Di sisi lain, jika seorang ASN aktif berperan sebagai pengurus

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Badan Penagwas Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2024, <https://www.mahkamahagung.go.id/media/12730>

<sup>89</sup> *Ibid.*

partai politik atau anggota legislatif, maka ia wajib melepaskan statusnya sebagai PNS dan harus mengajukan pengunduran diri sesuai dengan prosedur yang berlaku.<sup>90</sup>

Berdasarkan Pasal 11 huruf (c) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Jiwa Korps dan Kode Etik PNS menyatakan bahwa “dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan”. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik.<sup>91</sup>

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia juga mengatur lebih lanjut terkait dengan ketentuan tersebut, yaitu dengan mengeluarkan surat dengan Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 pada tanggal 27 Desember 2017 yang menjabarkan norma “ASN wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan”, hal ini menjelaskan bahwa ASN dilarang untuk berpihak kepada salah satu calon demi menghindari terjadinya konflik kepentingan.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Ramot Jhon Ericson, (2022), Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Dalam Kegiatan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah, *Jurnal Hukum Positum* Vol.7, No.1, halaman 173.

<sup>91</sup> Fila Putri Askila Santi, Sri Karyati, dan Ary Wahyudi, (2023), Eksistensi Komisi Aparatur Sipil Negara Terhadap Pelanggaran Kode Etik Ditinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, *Unizar Recht Journal*, Vol. 2, No. 2, halaman 273.

<sup>92</sup> Vithreesmiani, (2022), Ratio Legis Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Malinau, *Tesis*, Halaman 1.

3) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain

Pelanggaran netralitas sering kali terjadi dengan cara seperti ini. PNS yang menduduki jabatan struktural tinggi dapat memanfaatkan posisinya untuk mendukung salah satu calon kepala daerah. Mereka dapat mengajak bawahannya untuk turut serta mendukung calon yang diinginkan. Pelanggaran ini sering muncul karena adanya kedekatan, hubungan pertemanan, atau kekerabatan dengan calon kepala daerah tertentu. Fenomena ini mencerminkan politisasi jabatan struktural ASN yang tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik dalam pemilihan kepala daerah.<sup>93</sup>

Secara umum, penyebab pelanggaran netralitas ASN dapat dijelaskan berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) di bidang pengkajian dan pengembangan sistem. Dari survei tersebut, teridentifikasi bahwa faktor yang paling berkontribusi terhadap pelanggaran netralitas ASN adalah:

1. Adanya motif untuk mendapatkan/mempertahankan jabatan/materi/proyek: 43,4%
2. Adanya hubungan kekeluargaan/kekerabatan dengan calon: 15,4%
3. Kurangnya pemahaman aturan/regulasi tentang netralitas ASN: 12,1%
4. Adanya intervensi/tekanan dari pimpinan/ atasan: 7,7%
5. Kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral: 5,5%
6. Ketidak netralan ASN dianggap sebagai hal lumrah: 4,9%

---

<sup>93</sup> Eko Prastyo Purnomo, Zaili Rusli dan Muchid, (2020), Politik Mutasi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan, *Jurnal Kemunting*, Vol. 1, No. 2, halaman 179.

7. Pemberian sanksi lemah: 2,7%
8. Tidak menjawab: 6,6%
9. Lainnya: 1,6%.<sup>94</sup>

Dari faktor-faktor yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa terdapat motif untuk memperoleh atau mempertahankan jabatan, materi, atau proyek, serta adanya intervensi atau tekanan dari pimpinan. Hal ini merupakan faktor signifikan yang dapat menyebabkan ASN kehilangan netralitasnya. Pengaruh yang diberikan oleh atasan kepada bawahan dalam menentukan pilihan calon kepala daerah menjadi salah satu contoh nyata dari situasi tersebut.<sup>95</sup>

Ketidaknetralan ASN terlihat dari praktik promosi atau kenaikan jabatan yang diberikan kepada mereka yang mendukung kepala daerah selama Pilkada. Seringkali, sebelum pemilihan berlangsung, ada janji atau harapan timbal balik yang dijanjikan kepada ASN tersebut. Fenomena ini sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam konteks administrasi publik.<sup>96</sup>

Para Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali terlibat dalam praktik yang tidak etis selama masa kampanye. Mereka seringkali ditawari iming-iming, seperti kenaikan jabatan atau hadiah lainnya, sebagai syarat untuk mendukung dan memilih calon kepala daerah sesuai keinginan tertentu, bukan berdasarkan pilihan rakyat. Situasi ini dapat mengganggu proses

---

<sup>94</sup> Dripsy Teresa Pugon, Dani Robert dan Donna Okthalia Setiabudhi, (2023), Penegakan Hukum Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Provinsi Sulawesi Utara, *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Administratum*, halaman 5.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Vithreesmiani, *Op.Cit.*

birokrasi, yang seharusnya berjalan dengan baik dalam rangka menjaga demokrasi.<sup>97</sup>

4) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terlibat dalam kampanye dengan memanfaatkan fasilitas negara berarti adanya partisipasi ASN yang menyediakan tempat, lokasi, sarana, atau bahkan bantuan keuangan untuk mendukung kampanye calon kepala daerah. Tindakan ini mencakup penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan politik, khususnya dalam konteks Pilkada. Berikut ini adalah beberapa contoh bentuk penyalahgunaan yang dapat terjadi:

- a. Menyediakan fasilitas berupa perangkat/kendaraan bermotor milik negara.
- b. Menyediakan sarana dinas perkantoran rumah negara.
- c. Menyediakan fasilitas kantor serta sarana lain yang dimiliki oleh negara dan berdasar atas anggaran negara.<sup>98</sup>

Penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan kandidat sangat sering dijumpai apalagi dalam proses Pilkada. Berdasarkan data dari Bawaslu Provinsi Maluku, selama periode Pilkada 2020, tercatat sebanyak 47 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN. Angka ini menunjukkan adanya peningkatan dibandingkan Pilkada sebelumnya yang hanya mencatat 32 kasus. Bentuk-bentuk pelanggaran yang ditemukan antara lain:

---

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> Surya Yudha Regif dan Andre Pattipeilohy, (2023), Penyalahgunaan Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Electoral Misconduct pada Pilkada di Indonesia, *Jurnal Adhyasta Pemilu (JAP)*, Vol. 6, No. 1, halaman 43.

- a. Keterlibatan dalam kampanye (35%)
- b. Penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan kandidat (28%)
- c. Penyebaran informasi yang menguntungkan atau merugikan kandidat tertentu melalui media sosial (22%)
- d. Mobilisasi pegawai untuk mendukung kandidat (15%)<sup>99</sup>

Data di atas menunjukkan bahwa keterlibatan ASN dalam kampanye pada saat penyelenggaraan Pilkada sering kali melibatkan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan kandidat. Dalam beberapa kasus, ASN dengan sengaja menghadiri acara kampanye sambil memanfaatkan fasilitas negara, seperti kendaraan dinas pejabat negara, kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya.<sup>100</sup>

- 5) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye

Ketidaknetralan ASN sangat jelas terlihat ketika ada calon kepala daerah yang berasal dari lingkungan keluarga mereka sendiri. Dalam situasi seperti ini, nilai-nilai yang seharusnya dijunjung tinggi seringkali diabaikan. Sangat sering ditemui proses pengambilan keputusan di daerah terpengaruh negatif karena keterlibatan langsung ASN yang mendukung salah satu calon. Oleh karena itu, netralitas ASN selama pelaksanaan Pilkada menjadi sangat penting bagi masyarakat. Hal ini bertujuan agar pemerintahan dapat berjalan

---

<sup>99</sup> Christian Pattiruhu1 dan Michael Rolando Singkery, *Loc.Cit*, halaman 31.

<sup>100</sup> Dimas Charis Suryo Nugroho Dan Edi Pranoto, (2020), Kebijakan Penanganan Kasus Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pilgub Jawa Tengah, *Jurnal Juristic*, Vol. 1, No. 01, Halaman 36.

dengan baik dan mampu melayani masyarakat secara adil dan merata.<sup>101</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang pada Pasal 71 ayat (1) pada pokoknya menyatakan bahwa *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota Tni/Polri, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.”*<sup>102</sup>

Aturan tersebut secara tegas menegaskan bahwa seorang ASN dilarang untuk melakukan keputusan dan/atau tindakan yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon kepala daerah, baik sebelum, selama, maupun setelah masa kampanye.<sup>103</sup>

- 6) Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat

---

<sup>101</sup> Nasrin, Darmawan Wiridin dan Alvira Marwa Sakinah, (2024), Dampak Ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) (Studi di Kantor Bawaslu Kota Baubau), *Jurnal Ilmu Hukum Kanturuna Wolio*, Vol. 5, halaman 43.

<sup>102</sup> Indrawan Susilo Prabowoadi Dan Muhammad Afandi, *Loc. Cit*, halaman 133-134.

<sup>103</sup> *Ibid.*

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki kemampuan untuk mengajak ASN lainnya berpartisipasi dalam proses Pilkada. Mereka dapat membujuk rekan-rekan ASN untuk memberikan dukungan kepada calon kepala daerah tertentu. Melalui pengarahan kepada anggota ASN lainnya, mereka diharapkan dapat berpartisipasi dalam kegiatan Pilkada sebagai bentuk dukungan dan keberpihakan terhadap salah satu calon. Terlebih lagi, jika yang diarahkan adalah ASN yang tidak sepenuhnya mengedepankan kode etik, ada kemungkinan mereka akan tergoda untuk mengikuti ajakan atasan yang memobilisasi bawahannya.<sup>104</sup>

Aparatur Sipil Negara (ASN) sebenarnya dilarang untuk terlibat dalam kegiatan kampanye demi mendukung calon kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam Pilkada. Namun, kenyataannya masih ada PNS yang terlibat dalam kegiatan kampanye tersebut. Biasanya, pelanggaran ini terjadi karena mereka memiliki hubungan dekat, baik sebagai teman maupun kerabat, yang mendorong mereka untuk membantu suksesnya salah satu calon Kepala Daerah.<sup>105</sup>

Keberpihakan ASN dalam Pilkada dapat mengakibatkan kehilangan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan serta merusak tatanan sosial yang harmonis. Di tengah masyarakat Indonesia yang plural, keberagaman politik merupakan hal yang tak terelakkan. Oleh karena itu, netralitas ASN sangat penting untuk memastikan bahwa tidak ada

---

<sup>104</sup> Surya Yudha Regif dan Andre Pattipeilohy, (2023), Penyalahgunaan Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Electoral Misconduct pada Pilkada di Indonesia, *Jurnal Adhyasta Pemilu (JAP)*, Vol. 6, Issue 1, halaman 43.

<sup>105</sup> *Ibid.*

diskriminasi atau tekanan politik terhadap kelompok masyarakat tertentu, sehingga stabilitas sosial dan kohesi masyarakat tetap terjaga.<sup>106</sup>

7) Memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk (SKTP)

Apabila didapati ASN yang memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk yang menyatakan dukungan atau keberpihakannya kepada salah satu calon kepala daerah yang dipilihnya, maka terhadap pelanggaran netralitas ASN tersebut diatas, dapat dikenakan hukuman disiplin berat sebagaimana ketentuan pasal 8 ayat 4 PP Nomor 94 tahun 2021 berupa:

- a) Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
- b) Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
- c) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.<sup>107</sup>

Langkah ini diambil untuk membangun kepercayaan masyarakat serta mencegah tumbuhnya spekulasi bahwa Pilkada dipengaruhi oleh pihak tertentu. Selain itu, aturan netralitas juga bertujuan agar PNS dapat fokus dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan demi kepentingan umum. Dengan demikian, PNS dapat memberikan pelayanan yang adil dan tidak

---

<sup>106</sup> Nizza Kartika Sari dan Adelia Trisna Juniar, (2024), Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilu, *Jurnal Policies On Regulatory Reform Law Journal (PLJR)*, Vol.1, No. 1, halaman 17.

<sup>107</sup> Achmad Sudrajad, 2022, *Memahami Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Perancang Peraturan Perundang-Undangan Biro Hubungan Masyarakat, Hukum, Dan Kerja Sama Badan Kepegawaian Negara, Halaman 18.

terpengaruh oleh pertimbangan politik, karena mereka bekerja secara independen berdasarkan kepentingan negara dan masyarakat luas.<sup>108</sup>

## **B. Pembuktian Aparatur Sipil Negara Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi**

Sengketa Pilkada, secara *etimologis*, dapat dipahami melalui istilah "sengketa" itu sendiri. Sengketa merujuk pada munculnya berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada, baik itu dalam proses penyelenggaraan maupun dalam penghitungan hasil pemilihan, khususnya terkait suara sah yang ditetapkan oleh KPU Provinsi. Pada dasarnya, kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil Pilkada pada awalnya dipegang oleh Mahkamah Agung, sesuai dengan ketentuan pasal 106 ayat (1) dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>109</sup>, yang berbunyi: *“Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”*.

Pelaksanaan perselisihan hasil Pilkada sekarang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, berdasarkan Pasal 236 C yang berbunyi: *“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh*

---

<sup>108</sup> Marindra Agriawan dan R. Sigit Widiarto, (2023), Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia, *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 7, No. 2, halaman 2447.

<sup>109</sup> Rizqa Amelia, (2023), Dinamika Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Vol. II, No. 4, halaman 239.

*Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan’.*<sup>110</sup>

Perselisihan hasil Pemilihan merupakan perselisihan antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum.<sup>111</sup> Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan peserta Pemilihan adalah Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati, dan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota. Penetapan perolehan jumlah suara yang berbeda diajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk mengadili perkara ini.<sup>112</sup>

Tata cara penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi diatur secara khusus dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (PMK 6/2020). Salah satu aspek penting yang diatur dalam peraturan ini adalah proses pembuktian yang dilakukan selama persidangan terkait perselisihan hasil Pilkada, serta jenis-jenis alat bukti yang digunakan dalam proses

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Fitra Mutiara Al Hasna, (2024), Tinjauan Terhadap Penyebab Sengketa Perselisihan Tentang Hasil Pemilihan Umum di Indonesia, *Ethics and Law Journal: Business and Notary (ELJBN)*, Vol. 2, No. 1, halaman 275.

<sup>112</sup> *Ibid.*

pembuktian tersebut.<sup>113</sup>

Adapun alat bukti dalam perselisihan hasil Pilkada menjadi sangat penting dalam memberikan keyakinan bagi hakim untuk menentukan putusannya. Berdasarkan ketentuan Pasal 41 PMK 6/2020 alat bukti dalam perkara perselisihan hasil Pemilihan, berupa:

- a. surat atau tulisan
- b. keterangan para pihak;
- c. keterangan saksi;
- d. keterangan ahli;
- e. alat bukti lain; dan/atau
- f. petunjuk.<sup>114</sup>

Alat-alat bukti yang diajukan ke peradilan Mahkamah Konstitusi, baik yang diajukan oleh pemohon maupun yang diajukan oleh termohon dan/atau pihak terkait, perolehannya atau cara mendapatkannya harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Alat bukti yang didapatkan atau diperoleh dengan cara yang bertentangan dengan hukum tidak dapat disahkan oleh hakim konstitusi sebagai alat bukti. Oleh karena itu setiap pemohon dan atau pihak lainnya mengajukan alat bukti kepada hakim konstitusi, selalu diperiksa cara memperoleh atau mendapatkan alat bukti tersebut.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Daniel I. Wohon, *Loc. Cit.*, halaman 147.

<sup>114</sup> Yudi Rizki Aulia Ritonga, (2022), Penggunaan Alat Bukti Lain Berbentuk Informasi Secara Elektronik Dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada (Analisis Pmk No. 6 Tahun 2020), *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum (JIMHUM)*, Vol. 2, No. 2, halaman 3.

<sup>115</sup> Universitas Brawijaya, Aspek-Aspek Hukum Acara MK, <http://harupermedi.lecture.ub.ac.id/files/2014/06/BAB-III-Aspek-Umum.pdf>

a. Surat atau tulisan

Menurut Sudikno Mertokusumo alat bukti tertulis yang berupa surat adalah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda baca yang dimaksud untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pemikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian.<sup>116</sup>

Didalam PMK 6/2020 pada pasal 42 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan surat atau tulisan adalah sebagai berikut:

- (1) Alat bukti berupa surat atau tulisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf a, antara lain, terdiri atas:
  - a) keputusan Termohon tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara;
  - b) keputusan Termohon tentang penetapan pasangan calon peserta Pemilihan beserta lampirannya;
  - c) keputusan Termohon tentang penetapan nomor urut pasangan calon peserta Pemilihan beserta lampirannya;
  - d) sertifikat akreditasi Pemantau Pemilihan dari KPU/KIP Provinsi atau KPU/KIP Kabupaten/Kota bagi Pemantau Pemilihan;
  - e) berita acara dan/atau salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh Penyelenggara Pemilu sampai dengan tingkatannya yaitu:
    - 1) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS);
    - 2) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK);
    - 3) KPU/KIP Kabupaten/Kota; dan/atau

---

<sup>116</sup> Endah Puspita Sari, Sihabudin dan Bambang Winarno, Kekuatan Pembuktian Affidavit Sebagai Alat Bukti Surat, halaman 10.

4) KPU/KIP Provinsi.

f) dokumen tertulis lainnya.

(2) Alat bukti surat atau tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah alat bukti surat terkait langsung dengan objek perkara perselisihan hasil Pemilihan yang dimohonkan kepada Mahkamah.

(3) Alat bukti surat atau tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) perolehannya harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

b. Keterangan para pihak

Didalam PMK 6/2020 pada pasal 43 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan alat bukti berupa keterangan para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf b adalah Permohonan, jawaban, dan keterangan yang disampaikan Pemohon, Termohon, Pihak Terkait, dan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam persidangan.

Keterangan para pihak diperlukan untuk mendapatkan keterangan komprehensif dan sebagai wujud dari peradilan adil yang salah satunya harus memenuhi hak untuk didengar secara berimbang (*audi et alteram partem*).<sup>117</sup>

c. Keterangan saksi

Didalam PMK 6/2020 pada pasal 44 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan keterangan saksi adalah sebagai berikut:

(1) Alat bukti berupa keterangan saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf c adalah keterangan dari saksi yang diajukan oleh Pemohon,

---

<sup>117</sup> Helmi Kasim, Syukri Asy'ari dan Meyrinda R. Hilipito, 2011, Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusidalam Putusan Pemilukada, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 4, halaman 18.

Termohon, dan Pihak Terkait.

- (2) Mahkamah dapat memanggil saksi selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk didengar di persidangan.

Sebelum memberi keterangan, saksi mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya di hadapan Mahkamah didampingi oleh petugas dan dipandu oleh Hakim, Mahkamah menentukan jumlah saksi yang dapat diajukan oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait.

Keterangan saksi yang dimaksud disini adalah keterangan yang diberikan oleh orang yang melihat, mendengar langsung, atau mengalami pelanggaran pada saat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.<sup>118</sup>

d. Keterangan ahli

Didalam PMK 6/2020 pada pasal 44 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan keterangan ahli adalah sebagai berikut:

- (1) Alat bukti berupa keterangan ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf d dapat diajukan oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait.
- (2) Ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Mahkamah sebelum memberi keterangannya.
- (3) Mahkamah dapat memanggil ahli selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk didengar di persidangan.

Sebelum memberi keterangan, ahli mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya di hadapan Mahkamah didampingi oleh

---

<sup>118</sup> Meri Carolina S dan Tabah Maryanah, (2022), Fenomena Money Politics Dan Pembuktian Terstruktur Sistematis Masif (Tsm) Pada Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Bandar Lampung 2020, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, Vol. 48, No. 2, halaman 151.

petugas dan dipandu oleh Hakim, Mahkamah menentukan jumlah ahli yang dapat diajukan oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait.

Keterangan ahli yang dimaksud disini adalah keterangan yang diberikan oleh seseorang yang mempunyai keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara guna kepentingan pemeriksaan.<sup>119</sup>

Mahkamah Konstitusi dapat membatasi jumlah saksi dan ahli yang diajukan oleh pihak Pemohon, pihak Termohon, dan Pihak Terkait. Mahkamah Konstitusi dapat memanggil ahli untuk didengar keterangannya di persidangan, selain ahli yang diajukan oleh para pihak yang berperkara yaitu Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait.<sup>120</sup>

Alat bukti berupa keterangan pihak lain merupakan keterangan yang disampaikan oleh pihak lain yang dipandang perlu oleh Mahkamah. Dalam Pemeriksaan Persidangan, Mahkamah dapat memanggil pihak yang dipandang perlu atas perintah Mahkamah atau atas permintaan para pihak untuk didengar keterangannya sebagai pemberi keterangan terkait dengan Permohonan yang sedang diperiksa.<sup>121</sup>

e. Alat bukti lain

Didalam PMK 6/2020 pada pasal 47 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan alat bukti lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf e berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik

---

<sup>119</sup> Ghina Annisa Rahmah, Diana Haiti dan Anang S. Tornado, (2023), Objektivitas Keterangan Ahli Dalam Persidangan Perkara Pidana Menurut Kuhap, *Jurnal Ilmu Hukum Prima*, Vol. 6, No. 2, halaman 276.

<sup>120</sup> Andi Muhammad Asrun, 2020, *Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Penghimpun Pusat Studi Hukum Publik, halaman 205.

<sup>121</sup> *Ibid.*

dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Informasi elektronik yang dimaksud adalah satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, electronic data interchange (EDI), surat elektronik (*e-mail*), telegram, teleks, telecopy atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.<sup>122</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan dokumen elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.<sup>123</sup>

Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menyatakan bahwa Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah. Maksudnya adalah Keberadaan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik mengikat dan diakui sebagai alat bukti yang sah untuk

---

<sup>122</sup> Teddy Lahati, (2024), Eksistensi Dan Peran Alat Bukti Elektronik Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia, *Judex Laguens Jurnah Hukum dan Peradilan PP. IKAHI*, Vol. 2, No. 1, halaman 100.

<sup>123</sup> *Ibid.*

memberikan kepastian hukum terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektronik dan Transaksi Elektronik, terutama dalam pembuktian dan hal yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang dilakukan melalui Sistem Elektronik.<sup>124</sup>

f. Petunjuk.

Didalam PMK 6/2020 pada pasal 47 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan alat bukti berupa petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf f merupakan hasil pengamatan hakim terhadap rangkaian peristiwa, keterangan, perbuatan, keadaan, dan/atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat bukti lain.

Alat bukti petunjuk hanya diperoleh dari keterangan saksi, surat dan alat bukti lain. Oleh karena itu petunjuk dalam hal ini adalah sesuatu yang didapatkan oleh hakim dari isi keterangan saksi, surat, dan alat bukti lain yang saling mendukung atau berkesesuaian.<sup>125</sup>

Jenis-jenis alat bukti diatas baru dapat dijadikan alat bukti serta dianggap sah dan mempunyai nilai sebagai alat bukti jika dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum oleh masing-masing pihak.<sup>126</sup> Dalam hal alat bukti yang tidak dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum, maka tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah, Mahkamah Konstitusi menentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan.<sup>127</sup> Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain. (Pasal 37 Undang-Undang

---

<sup>124</sup> Yudi Rizki Aulia Ritonga, *Loc. Cit*, halaman 4.

<sup>125</sup> Universitas Brawijaya, (202), *Aspek – Aspek Umum Hukum Acara Mk*, halaman 46.

<sup>126</sup> Marfuatul Latifah, (2021), *Perluakah Mengatur Prinsip Exclusionary Rules of Evidencedalam RUU Hukum Acara Pidana?*, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 12, No. 1, halaman 116.

<sup>127</sup> *Ibid.*

Nomor 24 Tahun 2023 Tentang Mahkamah Konstitusi).<sup>128</sup>

Para pihak, saksi, dan ahli wajib hadir memenuhi panggilan Mahkamah Konstitusi. Surat panggilan harus sudah diterima oleh yang dipanggil dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan.<sup>129</sup> Para pihak yang merupakan lembaga negara dapat diwakili oleh pejabat yang ditunjuk atau kuasanya berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Jika saksi tidak hadir tanpa alasan yang sah meskipun sudah dipanggil secara patut menurut hukum, Mahkamah Konstitusi dapat meminta bantuan kepolisian untuk menghadirkan saksi tersebut secara paksa. (Pasal 38 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2023 Tentang Mahkamah Konstitusi)<sup>130</sup>

Pemeriksaan Persidangan dalam tahap pembuktian adalah sidang yang dilaksanakan untuk menerima keterangan tertulis, mendengar keterangan para pihak yang berperkara, memeriksa dan mengesahkan alat bukti tertulis termasuk alat bukti tambahan, mendengar keterangan saksi dan ahli, serta memeriksa alat bukti lain. Tujuan pemeriksaan persidangan ini adalah untuk mencari kebenaran materil yang pada prinsipnya merupakan serangkaian proses pemeriksaan yang dilakukan untuk mengungkap kebenaran suatu peristiwa dengan menggali semua informasi yang dibutuhkan.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Andi Muhammad Asrun, *Loc. Cit*, halaman 205

<sup>129</sup> Didik Sudyana dan Soni, Etika Dan Profesionalisme Saksi Ahli Forensik, *Jurnal Computer Science and Information Technology*, Vol. 1 No. 1, halaman 16.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Herman, Handrawan dan Oheo Kaimuddin Haris, (2024), Kajian Hukum Pemeriksaan Persidangan yang Majelis Hakimnya Telah Diganti Pada Saat Proses Persidangan, *Jurnal Halu Oleo Legal Research*, Vol.6, No. 2, halaman 557.

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, pada Pasal 52 Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diputus Mahkamah dalam tenggang waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak Permohonan dicatat dalam e-BRPK, yang mana rentang waktu yang digunakan untuk proses pembuktian hanya menggunakan waktu 14 (empat belas) hari, padahal proses pembuktian merupakan proses yang sangat penting untuk membuktikan terkait dengan apakah benar atau tidaknya terjadi suatu pelanggaran keterlibatan ASN dalam Pilkada yang dilakukan secara Terstruktur, Sistematis dan Masif.

Rentang waktu yang terlalu pendek dengan banyaknya kasus pelanggaran yang terjadi di Indonesia dalam penyelenggaraan Pilkada dapat mengakibatkan tidak efisiennya proses pembuktian yang dilakukan. Dalam Pilkada yang dilakukan pada tahun 2024 banyaknya perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi mencapai 310 perkara PHPU. Sebanyak 23 perkara dari total 310 perkara merupakan perkara PHPU Gubernur dan Wakil Gubernur. Kemudian, 49 perkara adalah PHPU Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Sisanya 238 perkara merupakan PHPU Bupati dan Wakil Bupati.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup><https://www.hukumonline.com/berita/a/begini-mekanisme-sidang-perselisihan-pilkada-2024-di-mk-lt677fa065bb5e8/?page=2>.

### **C. Problematika Pembuktian Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Terstruktur, Sistematis, Dan Masif Dalam Sengketa Di Mahkamah Konstitusi**

Pelanggaran yang terjadi dengan cara Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) adalah jenis pelanggaran pemilihan yang bersifat terencana dan terorganisir, serta memiliki dampak yang luas. Pelanggaran ini menunjukkan tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam proses Pilkada, baik sebelum, selama, maupun setelah pelaksanaan Pilkada.<sup>133</sup>

Definisi pelanggaran terstruktur merujuk pada pelanggaran yang dilakukan dengan melibatkan aparatur dari dalam struktur pemerintahan, seperti penyelenggara Pilkada, aparat pemerintahan, atau ASN. Sedangkan pelanggaran yang bersifat sistematis adalah pelanggaran yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, terorganisir, dan terstruktur dengan baik. Contoh yang dapat dibuktikan adalah praktik politik uang dan adanya pertemuan yang menunjukkan keberpihakan tertentu. Sementara itu, pelanggaran yang masif mengacu pada dampak luas yang ditimbulkan oleh pelanggaran tersebut terhadap hasil Pilkada, di mana setidaknya terjadi di lebih dari separuh wilayah pemilihan. Sebagai ilustrasi, pelanggaran tersebut dapat terjadi di lebih dari 50% dari total daerah yang terlibat.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Jaya Hasiholan Limbong, (2021), Penindakan Pelanggaran Terstruktur, Sistematis dan Masif pada Pilkada 2020, *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 4 No. 2, halaman 39.

<sup>134</sup> Meri Carolina S Dan Tabah Maryanah, 2022, Fenomena Money Politics Dan Pembuktian Terstruktur Sistematis Masif (Tsm) Pada Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Bandar Lampung 2020, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, Vol. 48, No. 2, Halaman 155.

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia seharusnya berlangsung dalam suasana yang kondusif, guna mewujudkan pemilihan yang berlandaskan pada prinsip langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil),<sup>135</sup> Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan Pilkada masih sering menghadapi berbagai masalah. Salah satunya adalah seringnya ditemukan ketidaknetralan dari pihak ASN, yang berujung pada pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam proses Pilkada.<sup>136</sup>

Bentuk ketidaknetralan ASN tersebut, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah merilis hasil survei pada Desember 2023 yang menunjukkan bahwa sebagian pejabat (Pj) kepala daerah dinilai belum optimal dalam mengawal netralitas ASN. Salah satu penyebab utamanya adalah intervensi politik sehingga membuat ASN melanggar netralitas.

Bentuk ketidaknetralan yang terjadi di kalangan ASN telah menjadi perhatian serius. Pada Desember 2023, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merilis hasil survei yang menunjukkan bahwa banyak pejabat kepala daerah (Pj) masih belum mampu mengawasi netralitas ASN secara optimal. Salah satu faktor utama yang menghambat upaya ini adalah adanya intervensi politik, yang pada akhirnya mendorong ASN untuk melanggar prinsip netralitas.<sup>137</sup> Sementara itu, ketidaknetralan sejumlah pejabat kepala daerah dan perangkat daerah turut

---

<sup>135</sup> KPU, 2024, Wujudkan Pilkada Luber dan Jurdil, Profesional dan Berintegritas, <https://www.kpu.go.id/berita/baca/12356/wujudkan-pilkada-luber-dan-jurdil-profesional-dan-berintegritas>

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> Nurfaizah Salsabillah, Putri Rahmawati, Dan M. Rizky Indrawan Saputra, 2024, Tinjauan Yuridis Pelanggaran Tsm Oleh Presiden Joko Widodo Dalam Pemilihan Umum 2024, *Jurnal Kajian Ilmiah Interdisipliner*, Vol 8 No. 6, Halaman 422.

berkontribusi pada pelaksanaan Pilkada yang tidak jujur dan adil. Semua ini mengakibatkan tidak terwujudnya Pilkada yang berintegritas.<sup>138</sup>

Pelanggaran dalam proses Pilkada yang berpengaruh terhadap hasil Pilkada salah satunya adalah keterlibatan oknum pejabat atau PNS.<sup>139</sup> Pelanggaran yang seperti ini dapat membatalkan hasil Pilkada sepanjang berpengaruh secara signifikan, yakni karena terjadi secara TSM yang ukuran-ukurannya telah ditetapkan dalam penjelasan Pasal 135A ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yaitu 50% suara dalam daerah tersebut.<sup>140</sup>

Pelaksanaan perselisihan hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi seringkali menghadapi berbagai kendala dan hambatan, terutama dalam proses pembuktian. Salah satu tantangan yang dihadapi berkaitan dengan pembuktian keterlibatan ASN dalam pelaksanaan Pilkada yang bersifat TSM. Berbagai pelanggaran yang terjadi seharusnya telah ditangani secara menyeluruh oleh institusi-institusi terkait sebelum kasus-kasus tersebut dibawa ke Mahkamah Konstitusi.<sup>141</sup>

Kendala yang dihadapi berkaitan dengan KPU sebagai penyelenggara Pilkada yang memiliki keterbatasan, baik dalam pemahaman regulasi,

---

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Said Andi Hendriyan, (2024), Pertanggungjawaban Pelaku Tindak Pidana Pemilu, *Jurnal Hangoluan Law Review*, Vol.3, No. 1, halaman 337.

<sup>140</sup> M. Mahrus Ali, Irfan Nur Rachman, Winda Wijayanti dan Rio Tri Juli Putranto, 2020, Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif, <https://www.mkri.id/index.php?page=download.Penelitian&id=14>

<sup>141</sup> Ojak Nainggolan, Meli Hertati Gultom dan Nicolaos Manalu, (2025), Analisis Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian sengketa Pemilu: Tinjauan dari Perspektif Hukum Tata Negara, *Jurnal Syntax Admiration*, Vol. 6, No. 1, halaman 630.

kelembagaan, maupun dalam tata kelola Pilkada itu sendiri. Selain itu, Bawaslu juga berperan dalam memicu terjadinya masalah pada Pilkada yang tidak berjalan secara demokratis, yang disebabkan oleh kurangnya pengawasan terhadap keterlibatan ASN sebelum, selama, dan setelah pelaksanaan Pilkada.<sup>142</sup>

Faktanya, terdapat banyak pelanggaran selama Pilkada yang tidak ditangani pada tingkat daerah, dan hal ini berpengaruh terhadap hasil Pilkada itu sendiri. Namun, Refly Harun, seorang pakar hukum tata negara, mengusulkan agar Mahkamah Konstitusi kembali pada fokus utamanya, yaitu menangani sengketa penghitungan suara. Di saat yang sama, ia juga menyarankan agar peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diperkuat dalam menyelesaikan sengketa administrasi dan pelanggaran yang terjadi selama Pilkada.<sup>143</sup>

Tugas Mahkamah Konstitusi menjadi semakin berat, tidak hanya dalam menyelesaikan perkara sengketa hasil pemungutan suara, tetapi juga mencakup pemeriksaan sengketa administratif dan pelanggaran yang terjadi selama Pilkada.<sup>144</sup> Sebenarnya, penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pelanggaran yang bersifat TSM seharusnya telah diselesaikan secara menyeluruh oleh KPUD dan Bawaslu sebelum Pilkada dimulai.<sup>145</sup>

Penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan administrasi Pilkada seharusnya tuntas dilakukan oleh KPU dan Bawaslu sebelum masa kampanye

---

<sup>142</sup> Iwan Satriawan, Helmi Kasim dan Siswantana Putri Rachmatika, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasidan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, halaman 2020.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Iqbal Khastama dan Dodi Jaya Wardana, (2023), Analisis Yuridis Terhadap Tingkat Efisiensi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilukada oleh MK, *Jurnal Unes Law Review*, Vol. 6, No. 2, halaman 6097.

<sup>145</sup> *Ibid.*, halaman 6100.

pasangan calon dimulai. Ada beberapa isu pokok yang perlu diperhatikan dalam konteks Pilkada. Pertama, kualitas pengaturan Pilkada yang kurang komprehensif dan belum sepenuhnya tuntas. Kedua, kualitas badan penyelenggara Pilkada, termasuk KPU, Panitia Pengawas Pemilihan Umum di tingkat kelurahan/desa, serta peran kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Ketiga, model penyelesaian sengketa Pilkada yang ada saat ini dinilai kurang efektif dalam menangani sengketa di tingkat administrasi. Oleh karena itu, penting untuk memperkuat koordinasi antar lembaga penyelenggara Pilkada guna memastikan pelaksanaan Pilkada yang berintegritas.<sup>146</sup>

Berdasarkan hal itu, meskipun Mahkamah Konstitusi tidak terikat oleh hasil pelaksanaan kewenangan Bawaslu dan KPUD, momentum pelaporan terkait pelanggaran administrasi dan proses Pilkada secara terpadu dan sistematis kepada Bawaslu menjadi sangat krusial dalam penyelesaian sengketa mengenai hasil perolehan suara. Tanpa adanya pelaporan pelanggaran Pilkada secara TSM kepada Bawaslu, dugaan pelanggaran tersebut dapat dianggap tidak ada, kecuali jika dapat dibuktikan sebaliknya dalam persidangan.<sup>147</sup>

Secara konkret, posisi Mahkamah Konstitusi dalam proses pelaksanaan kewenangan Bawaslu terkait perselisihan hasil Pilkada adalah untuk memastikan bahwa lembaga pengawas pemilu tersebut telah melaksanakan tugasnya dengan baik. Ini termasuk dalam hal pengawasan, penilaian, dan penindakan, serta memberikan keputusan atau rekomendasi yang sesuai dengan asas dan hukum

---

<sup>146</sup> Hasyim Asy'ari, M. Afifuddin dan Betty Epsilon Idroos, 2022, *Pelanggaran Administratif Pemilu dan Sengketa Proses Pemilu Sebuah Catatan*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Biro Advokasi Hukum Dan Penyelesaian Sengketa, Halaman 128.

<sup>147</sup> Iqbal Khastama dan Dodi Jaya Wardana, *Loc. Cit*, halaman 171

Pilkada yang berlaku.<sup>148</sup>

Mahkamah Konstitusi sebagai pihak yang memutuskan hasil perkara perselisihan hasil Pilkada berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 tentang tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota pada Pasal 8 ayat (3) huruf b angkat 1 menyebutkan bahwa kewenangan Mahkamah, memuat penjelasan mengenai kewenangan Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan sebagai objek perselisihan.<sup>149</sup>

Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi perlu mengkaji kembali perkara dan laporan yang berkaitan dengan Pilkada, dimulai dari proses awal hingga hasil yang ditetapkan oleh KPU. Namun, proses peninjauan ini sering kali dianggap tidak efektif dan efisien, karena melibatkan kembali pihak-pihak terkait, seperti KPU dan Bawaslu, untuk memberikan bukti atas perkara yang ada.<sup>150</sup>

Proses Pilkada yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon sangat penting dalam menyelesaikan sengketa terkait hasil suara yang bersifat TSM. Komplikasi ini dapat muncul akibat pelanggaran yang terjadi sebelum, selama, dan setelah pemungutan suara. Oleh karena itu, penting untuk menelusuri permasalahan yang ada dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum pemungutan suara, bukan hanya yang berlangsung saat hari pencoblosan.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Prio Suryanto Ibrahim, Karmila Saleh dan Roy Marthen Moonti, (2025), Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah, *Aliansi : Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, Vol. 2, No. 1, halaman 291.

<sup>150</sup> Iqbal Khastama dan Dodi Jaya Wardana, *Loc. Cit*, halaman 6102.

<sup>151</sup> Aprilian Sumodiningrat, (2024), Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Pemilu dan

Pelanggaran yang terjadi secara TSM memiliki tingkat pembuktian yang cukup tinggi dalam proses penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena pihak yang mengajukan harus dapat menunjukkan secara kumulatif bahwa ketiga unsur tersebut memang terpenuhi. Dalam hal ini, laporan yang mengindikasikan adanya pelanggaran administrasi pemilu TSM setidaknya harus dilengkapi dengan dua alat bukti yang sah,<sup>152</sup> dengan syarat bahwa pelanggaran terjadi di minimal 50% dari seluruh area lokasi pemilihan.<sup>153</sup>

Berdasarkan Pasal 158 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menjelaskan bahwa Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan

---

Paradigma Hakim dalam Putusan MK Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024, *Jurnal Prosiding Seminar Hukum Aktual*, halaman 171.

<sup>152</sup> Mardian Wibowo, Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang, Halaman 19.

<sup>153</sup> Aprilian Sumodiningrat, *Loc. Cit*, halaman 179.

- perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
  - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara Kabupaten/Kota.

Bukti-bukti ini merupakan acuan penting bagi Mahkamah Konstitusi dalam mengambil keputusan. Oleh sebab itu, proses pemeriksaan bukti selama sidang sangatlah krusial. Tanpa adanya hukum acara yang baik, hasil penelaahan terhadap penyelenggaraan Pilkada secara menyeluruh tidak akan optimal. Selain itu, mahkamah hanya memiliki kewenangan untuk membuktikan adanya perbedaan selisih suara yang signifikan sebelum dapat menilai mengenai adanya pelanggaran yang bersifat TSM dalam proses Pilkada.<sup>154</sup>

Sering kali dijumpai bahwa ASN menggunakan sumber daya dan fasilitas pemerintah untuk mendukung kemenangan calon tertentu. Berdasarkan berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, pelanggaran yang berkaitan dengan mobilisasi

---

<sup>154</sup> *Ibid*, halaman 180.

aparatur birokrasi (ASN) hanya dapat mengakibatkan pembatalan hasil Pilkada jika pelanggaran tersebut dilakukan secara TSM serta berdampak pada hasil akhir Pilkada.<sup>155</sup>

Pelanggaran sistematis terkait mobilisasi birokrasi (ASN) terjadi ketika pelanggaran tersebut direncanakan dengan sengaja. Ini berarti ada upaya dan rencana sejak awal dari ASN untuk mendukung salah satu pasangan calon. Pelanggaran terstruktur dikatakan terbukti jika dilakukan oleh ASN secara hirarkis, yaitu melalui perintah dari atasan kepada bawahan, yang kemudian diteruskan hingga mencapai pemilih. Di sisi lain, pelanggaran dianggap masif jika tidak hanya terjadi di satu lokasi, tetapi juga menyebar ke banyak tempat. Hanya dengan mempertimbangkan akumulasi dari ketiga bentuk pelanggaran ini, ditambah dengan signifikansi pengaruhnya terhadap hasil perolehan suara pasangan calon, dapat menyebabkan pembatalan Pilkada.<sup>156</sup>

Pelanggaran keterlibatan ASN dalam pelaksanaan Pilkada yang dilakukan secara TSM di Mahkamah Konstitusi juga menghadapi sejumlah permasalahan lainnya, di antaranya adalah mobilisasi aparatur birokrasi pemerintahan. Pelanggaran Pilkada dengan bentuk seperti ini umumnya dilakukan oleh calon petahana (*incumbent*) atau calon yang didukung oleh petahana. Mereka dalam konteks ini dapat dikategorikan sebagai pelaku informal, karena peran mereka dalam mendukung *incumbent* sering kali memanfaatkan lembaga formal.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> TB. Soenmandjaja SD dan Tri Susilowati, (2023), Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum, *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik*, Vol.1, No.4, halaman 273.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Wawan Sobari, (2020), Logika Politik Transaksional Petahana Dalam Pilkada: Analisis Pembelahan Politik, *Jurnal Keadilan Pemilu*, Vol.2, halaman 18.

Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh ASN secara TSM terlihat dari adanya perintah dari atasan, baik secara terbuka maupun terselubung, serta adanya pemufakatan di antara para aparat birokrasi. Misalnya, para camat, kepala dinas, guru PNS, dan tenaga kesehatan ini mengupayakan kemenangan untuk pasangan calon tertentu. Mereka juga aktif melakukan sosialisasi dan mengarahkan rekan-rekan aparatur birokrasi serta para pemilih agar memilih pasangan calon yang telah ditentukan.<sup>158</sup>

Ketidaknetralan ASN dalam Pilkada ini sangat dipengaruhi oleh keberadaan calon petahana. Adanya calon petahana memberikan kemudahan bagi mereka dalam menjalankan kampanye serta meningkatkan peluang untuk meraih kemenangan. Kampanye tersebut biasanya ditujukan kepada kalangan yang berada di sekitar tempat kerja calon petahana, yang juga memiliki kedekatan dengan para ASN. Situasi inilah yang menyebabkan netralitas para ASN menjadi mudah terganggu.<sup>159</sup>

Berdasarkan data dari Kompas.Id, pada tanggal 10 September 2020, menunjukkan bahwa pada Pilkada pada tahun 2020 yang berlangsung di 270 daerah, ada 25 persen petahana dari total 1.324 bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Persentase ini tertinggi dari tiga gelombang pemilihan bupati sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh petahana pada Pilkada sangat berdampak apalagi bagi mereka yang mengikutsertakan ASN dalam pelaksanaan dan pemilihannya.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Hamdan Zoelva, (2023), Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemiluakada oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, halaman 378.

<sup>159</sup> Wawan Sobari, *Loc. Cit*

<sup>160</sup> Alfian Huda, Ali Maksum dan George Towar Iqbal Tawakkal, (2024), *Kebertahanan*

Terkait dengan calon kepala daerah yang merupakan calon yang petahana sangat sulit sekali dibuktikan dalam proses perselisihan hasil Pilkada yang dilakukan secara TSM di Mahkamah Konstitusi, hal tersebut bisa dilihat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 166/PHPU.BUP-XXIII/2025, putusan tersebut adalah putusan dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kota Waringin Timur, Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2024, diajukan oleh Sanidin, S.Ag dan Siyono, S.Sos, yang merupakan Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kota Waringin Timur Tahun 2024, Nomor Urut 02.<sup>161</sup>

Dalam putusan tersebut menyatakan bahwa Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor Urut 01, yaitu H. Halikinnor, S.H., M.M. Dan Irawati, S.PD. adalah Petahana Bupati dan Wakil Bupati Kota Waringin Timur Periode 2020-2024. Sebagai calon Petahana Pasangan Calon ini telah menggunakan jabatannya dalam pengerahan Aparatur Daerah, ASN, Kepala Desa, anggota BPD dan Dewan Adat Dayak (DAD) untuk pemenangan dirinya dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kota Waringin Timur Tahun 2024. Hal tersebut dibuktikan ketika mengakses <https://kotimkab.go.id> akan muncul gambar pasangan Calon Nomor Urut 01, selama masa kampanye yang mana website/situs ini digunakan oleh hampir seluruh ASN dalam menunjang pekerjaan ASN Pemerintah Daerah Kota Waringin Timur dan dijadikan Portal bagi perangkat daerah setempat (hal ini menunjukkan terjadinya pelanggaran secara Terstruktur).

---

Petahanan dalam Menjaga Pencalonan Pilkada, *Jurnal Transformative*, Vol. 10 No. 2, halaman 221.

<sup>161</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 166/PHPU.BUP-XXIII/2025, <https://www.mkri.id/index.php?page=download.Putusan&id=4862>.

Politik Uang juga dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 01, dengan melibatkan beberapa Kepala Dinas untuk membagikan uang kepada koordinator Tim Pemenangan dan beberapa Kepala Desa. Kegiatan pemberian uang tersebut terdapat dalam daftar nama dan nomor Hp/WA Kepala Desa se-Kabupaten Kotawaringin Timur yang dilakukan satu hari sebelum pencoblosan (hal ini menunjukkan terjadinya pelanggaran secara Sistematis).

Pasangan Calon Nomor Urut 01, juga melakukan pelanggaran dengan menggunakan Program Pemerintah Daerah dan Fasilitas Jabatan serta Politik Uang di 11 kecamatan dari 17 Kecamatan di Kabupaten Kotawaringin Timur yang artinya terjadi 65% dari total kecamatan di Kabupaten Kota Waringin Timur (hal ini menunjukkan terjadinya pelanggaran secara Masif), maka sudah jelas pelanggaran tersebut adalah pelanggaran yang dilakukan atas perintah Pasangan Calon Nomor Urut 01 yang merupakan pelanggaran secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Dalam pokok permohonannya Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima, Berdasarkan fakta hukum tersebut, Mahkamah menilai bahwa Bawaslu Kabupaten Kota Waringin Timur telah melakukan kajian dugaan pelanggaran yang menyatakan laporan tidak terbukti sebagai tindak pidana pemilihan dan menghentikan laporan tersebut karena tidak memenuhi unsur pelanggaran pemilihan.<sup>162</sup>

Pihak Terkait (KPU) menyatakan bahwa Pemohon telah melaporkan dugaan pelanggaran tersebut kepada Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah dan

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

telah diputus dengan putusan dinyatakan tidak memenuhi syarat materiil. Terhadap dalil Pemohon tersebut Bawaslu memberikan keterangan bahwa laporan dinyatakan tidak memenuhi unsur pemilihan sehingga dihentikan prosesnya. Dalam putusan ini Mahkamah telah meyakini bahwa terhadap tahapan-tahapan Pilkada Kabupaten Kota Waringin Timur Tahun 2024 telah dilaksanakan sesuai dengan tahapan dan ketentuan.

Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi mengalami kesulitan dalam membuktikan adanya pelanggaran yang bersifat TSM, khususnya yang melibatkan ASN dalam pelaksanaan Pilkada. Kesulitan ini terutama disebabkan oleh tantangan dalam mendapatkan bukti yang meyakinkan terkait pelanggaran yang terjadi. Selain itu, Mahkamah Konstitusi seringkali dihadapkan pada berbagai permasalahan, di mana upaya pembuktian untuk menghadirkan bukti dan meyakinkan majelis sering kali mendapatkan tingkat kesuksesan yang rendah, terutama dalam pengelolaan dalil-dalil mengenai pelanggaran pemilihan.<sup>163</sup> Beberapa faktor yang menyebabkan hal ini terjadi yaitu KPU sebagai pihak termohon dan/atau pihak terkait yang mendalilkan bahwa tidak pernah atau jarang mendapatkan rekomendasi dari Bawaslu terkait adanya pelanggaran yang bersifat TSM.

Mahkamah Konstitusi tidak dapat menerima permohonan dan melakukan proses pembuktian terkait dengan perkara perselisihan hasil pemilihan Pilkada yang bersifat TSM jika tidak ada rekomendasi dari Bawaslu terkait dengan terjadinya pelanggaran tersebut, namun pada kenyataannya pada Putusan Nomor

---

<sup>163</sup> Wawan Sobari, *Loc. Cit.*

70/PHPU.BUP-XXIII/2025 perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Serang Tahun 2024, diajukan oleh: Dr. H. Andika Hazrumy, S.Sos., M.AP dan H. Nanang Supriatna, S.Sos., M.Si, yang merupakan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Serang Tahun 2024, Nomor Urut 1; sebagai Pemohon Terhadap Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serang, sebagai Termohon, dan Hj. Ratu Rachmatuzakiyah, S.Pd., M.M dan Muhammad Najib Hamas,S.E.,M.M yang merupakan Calon Bupati dan Wakil Bupati Serang Tahun 2024, Nomor Urut 2 sebagai Pihak Terkait. Dapat melakukan proses pembuktian padahal tidak ada rekomendasi dari pihak Bawaslu.

Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal (Mendes Pdt) bernama Yandri Susanto menggunakan kewenangannya untuk menggerakkan kepala desa dalam Pilkada Banten 2024 untuk kemenangan Paslon Bupati dan Wakil Bupati (Ratu Rachmatuzakiyah Dan Muhammad Najib Hamas) Nomor Urut 2. Yandri Susanto merupakan Politisi Partai Amanat Nasional (PAN) adalah suami dari Calon Bupati Kabupaten Serang nomor urut 2 bernama Ratu Rachmatu Zakiyah.

Yandri Susanto menyalahgunakan kewenangannya sebagai Menteri Desa dalam menggunakan kop surat resmi kementerian desa dan pembangunan daerah tertinggal untuk mengundang pada acara Haul, Hari Santri dan Tasyakuran, mengundang Kepala Desa, Sekretaris Desa, Staf Desa, Ketua RW, Ketua RT, Para Kader PKK dan Posyandu se-Kecamatan Kramat Watu sebagai struktur pemerintah di tingkat bawah, Pada hari selasa tanggal 22 Oktober 2024 di Pondok Pesantren BA'I Mahdi Sholeh Ma'mun, menggunakan Backdrop/Spanduk yang berlogo Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dalam acara

tersebut, dengan sengaja Yandri Susanto menggunakan fasilitas, dan program dari Kementerian Desa untuk memobilisasi dan menguntungkan Pasangan Calon Nomor urut 2.

Yandri Susanto melakukan pelanggaran secara Terstruktur dengan mengumpulkan seluruh Kepala Desa Se-Kabupaten Serang melalui Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI) Kabupaten Serang untuk melakukan acara konsolidasi pemenangan calon nomor urut 2 yang dikemas dalam Acara RAKER CAB APDESI Kabupaten Serang, dengan dihadiri oleh Istri dari Yandri Susanto.

Pasangan calon nomor urut 2 mengumpulkan 85% persen Kepala Desa se Kabupaten Serang sudah melebihi 50% dari jumlah desa yang ada di kabupaten serang, dengan cara dikemas dalam acara RAKER CAB APDESI Kabupaten Serang merupakan suatu pelanggaran yang Terstruktur, Sistematis dan Massif yang dimulai dari tingkat Calon menteri yang sekarang menjadi menteri desa, sampai tingkat Kepala Desa sebagai struktur pemerintah di tingkat bawah se-Kabupaten Serang sebanyak 277 (dua ratus tujuh puluh tujuh). Direncanakan secara matang tersusun dan rapih dibuktikan dengan adanya surat undangan tertanggal 2 Oktober 2024, dari DPC APDESI Kabupaten Serang yang ditandatangani oleh Ketua APDESI Kab. Serang.

Yandri Susanto dalam sambutannya pidato politiknya menjanjikan kepada seluruh Kepala Desa *“Apabila bisa memenangkan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur Banten serta Calon Bupati Serang selaku istri nya Yandri Susanto nomor urut 2, Jika mampu mencapai hasil suara sampai 75% persen*

*dimasing-masing wilayah untuk memenangkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Banten serta Calon Bupati Kabupaten Serang nomor urut 2, Maka akan mendapatkan hadiah umroh untuk para kepala desa se-Kabupaten Serang” tindakan tersebut dapat mempengaruhi 85% persen Kepala Desa yang hadir di acara RAKERCAB APDESI.*

Selesai acara tersebut terdapat pemberian uang masing-masing sebesar Rp. 2.000.000 (dua juta rupiah) yang diberikan kepada Kepala Desa se-Kabupaten Serang melalui Ketua Dewan Pimpinan Kecamatan (DPK) APDESI yang bersumber dari Pasangan Calon Gubernur Nomor Urut 2 sebesar Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah), dan dari Calon Bupati sebesar 1.000.000,- (satu juta rupiah).

Yandri Susanto sering mengundang Para Kepala Desa di Kabupaten Serang agar hadir kerumahnya dan meminta dukungan terhadap istrinya sebagai Calon Bupati Kabupaten Serang calon nomor urut 2 agar menjadi Bupati kab. Serang dimana peristiwa tersebut terlihat dari adanya beberapa foto Kepala Desa bersama Yandri Susanto dirumahnya.

Yandri Susanto lebih dominan melakukan kunjungan di Kabupaten Serang, yang dibarengi dengan membawa kepentingan pribadi istrinya sebagai calon bupati nomor urut 2 tersebut merupakan Tindakan pelanggaran dikarenakan menggunakan fasilitas negara berupa “Kunjungan Kerja Kedinasan Kementerian” untuk kepentingan politik istrinya Calon Bupati nomor urut 2.

Adanya keterlibatan Aparatur Penegakan Hukum yaitu Kepolisian dan Kejaksaan di Wilayah Hukum Kabupaten Serang pada Pilkada Kabupaten Serang 2024, dengan cara politisasi hukum terhadap Kepala Desa yang ada di Kabupaten

Serang terkait dugaan penyalahgunaan dana desa dan program PTSL dari Pemerintah Pusat, Adapun cara politisasi hukumnya, dengan melakukan pemanggilan terhadap para kepala desa, untuk di periksa terkait permasalahan tersebut, dalam pemeriksaan kepala desa di minta untuk mendukung pasangan Calon nomor urut 2, kalau tidak mendukung maka persoalan tersebut akan ditindaklanjuti, hal tersebut merupakan politisasi hukum untuk memenangkan pasangan Calon nomor urut 2 oleh aparat penegak hukum Polda Banten.

Terjadi politik uang yang dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 2 yang dibagikan sebelum pencoblosan dengan nominal Rp. 100.000,- yang antara lain terjadi di Kecamatan Kopo, Kecamatan Cinangka, Kecamatan Tanara, Kecamatan Tirtayasa, Kecamatan Lebak Wangi, Kecamatan Jawilan, Kecamatan Pontang, Kecamatan Ciruas, Kecamatan Padarincang, Kecamatan Bandung, Kecamatan Pamarayan, Kecamatan Gunungsari, Kecamatan Pabuaran, Kecamatan Puloapel, Kecamatan Bojonegara, Kecamatan Binuang, dan Kecamatan Manjak.

Konsolidasi kegiatan tersebut sudah dilaporkan ke Bawaslu Provinsi Banten, tetapi putusannya tidak ditindaklanjuti, sesuai dengan bukti Namun demikian tindakan tersebut telah dapat mempengaruhi perolehan hasil suara yang menguntungkan Pasangan Calon Bupati Serang No. Urut: 2.

Ketidakprofesionalisme Bawaslu Kabupaten Serang dan Provinsi Banten dalam penanganan Laporan Pelanggaran Pilkada Banten terhadap laporan pelanggaran yang disampaikan oleh para pelapor yang faktanya tidak dilakukan upaya penegakan hukum secara maksimal oleh Bawaslu kabupaten Serang.

Bawaslu Kabupaten Serang menerangkan bahwa Laporan pelanggaran terkait netralitas kepala desa seluruhnya tidak ditindaklanjuti karena terbukti bukan pelanggaran pemilu, antara lain laporan pelanggaran dengan No. Register 017/Reg/LP/PB/Kab/11.07/X/2024;006/Reg/LP/PB/Kab/11.07/X/2024;007/Reg/LP/PB/Kab/11.07/X/2024;008/Reg/LP/PB/Kab/11.07/X/2024;009/Reg/LP/PB/Kab/11.07/X/2024, dan 010/Reg/LP/PB/Kab/11.07/X/2024.

Pihak Terkait (calon bupati nomor urut 2) menyatakan terhadap dalil Pemohon mengenai Penggunaan Kop surat Resmi Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal pada surat kegiatan Undangan Haul adalah dalil yang tidak benar serta hanya asumsi karena Pemohon belum bisa menerima kekealahannya.

Terhadap dalil Pemohon mengenai ketidakprofesional Bawaslu Kabupaten Serang dan Bawaslu Provinsi Banten tidak profesional dalam menangani laporan pelanggaran adalah dalil yang tidak benar karena selama kontestasi pemilihan, Pihak Terkait beberapa kali mendapat undangan klarifikasi untuk dimintai keterangan oleh Bawaslu Kabupaten maupun Bawaslu Provinsi atas laporan para pelapor. Hal ini membuktikan bahwa Bawaslu telah menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

Terhadap dalil Pemohon mengenai ketidaknetralan aparat penegak hukum, adalah tidak benar, dan tidak berdasarkan hukum. Selain itu Pemohon juga tidak menyampaikan bukti yang meyakinkan. Terhadap dalil Pemohon mengenai *money politic* adalah dalil yang keliru, tidak benar dan tidak berdasarkan hukum. Tuduhan tersebut hanya asumsi yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum dan kronologis di atas, menurut Mahkamah telah terdapat serangkaian bukti bahwa telah terjadi kegiatan yang melibatkan Yandri Susanto, baik selaku pejabat yang mengundang, maupun selaku tamu undangan, pada kegiatan tersebut terdapat aktivitas yang mengandung pernyataan dukungan terhadap Pasangan Calon Nomor Urut 2 yang notabene adalah istri dari Yandri Susanto. Selain itu, dari bukti tersebut, terdapat fakta adanya rekaman video yang menggambarkan terjadinya peristiwa pernyataan pemberian dukungan kepada Pasangan Calon Nomor Urut 2 oleh sejumlah kepala desa.

Fakta mengenai rekaman video tersebut telah terkonfirmasi melalui bukti yang dilampirkan oleh Bawaslu Kabupaten Serang, yang pada pokoknya menyatakan bahwa benar telah terjadi ketidaknetralan kepala desa dalam Pilkada Kabupaten Serang, namun disimpulkan oleh Bawaslu ketidaknetralan tersebut sebagai bentuk pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah meyakini bahwa ketidaknetralan aparat kepala desa yang melakukan pernyataan dukungan kepada Pasangan Calon Nomor Urut 2 bukan sekedar pelanggaran UU 6/2014 sebagaimana yang dinyatakan Bawaslu, namun ketidaknetralan tersebut juga merupakan bentuk pelanggaran yang dikategorikan sebagai pelanggaran pemilu, sebagaimana hal tersebut diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU 10/2016 yang menyatakan bahwa *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan*

*salah satu pasangan calon”.*

Ketidaknetralan kepala desa dalam Pilkada Kabupaten Serang Tahun 2024 yang diyakini Mahkamah telah mempengaruhi hasil Pilkada *a quo* secara signifikan, sehingga Keputusan KPU Kabupaten Serang 2028/2024 harus dinyatakan batal. Namun demikian, pelanggaran tersebut tidak secara langsung dilakukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 2, sehingga tidak terdapat alasan yang kuat bagi Mahkamah untuk membatalkan atau menyatakan diskualifikasi terhadap kepesertaan Pasangan Calon Nomor Urut 2, apalagi untuk langsung menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 1 (Pemohon) sebagai pihak yang memperoleh suara terbanyak sebagaimana dimohonkan Pemohon. Dalam hal ini, Mahkamah meyakini terdapat pengaruh ketidaknetralan Kepala Desa dalam perolehan suara Pasangan Calon Nomor Urut 2, Mahkamah tetap harus melindungi dan mengakui hak para pemilih yang telah memberikan suaranya kepada Pasangan Calon tersebut.

Proses pembuktian di Mahkamah Konstitusi, Bawaslu sering kali mengklaim bahwa telah melakukan pencegahan dengan maksimal untuk mencegah terjadinya pelanggaran dalam Pilkada. Selain itu, laporan dari pemohon mengenai pelanggaran TSM sebelum, selama, dan setelah pemilihan jarang sekali diterima. Meskipun terdapat pelanggaran yang berkaitan dengan TSM, seperti keterlibatan ASN, Bawaslu seringkali berpendapat bahwa laporan tersebut harus dihentikan karena dianggap tidak terbukti sebagai pelanggaran pemilihan. Jika tidak ada rekomendasi dari Bawaslu terkait pelanggaran TSM, Mahkamah Konstitusi umumnya akan berpendapat bahwa pelanggaran tersebut tidak pernah

terjadi.<sup>164</sup> Namun dalam hal ini pun Mahkamah tidak profesional karena adanya timpang tindih proses pembuktian terkait dengan ada atau tidaknya rekomendasi dari Bawaslu.

Pencalonan kembali petahana dalam Pilkada menjadi suatu tantangan yang sulit untuk dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam proses perselisihan hasil Pilkada. Hal ini disebabkan oleh kemungkinan petahana menutupi pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dengan memanfaatkan posisinya. Selain itu, petahana berisiko besar melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang sah dan adil dengan melibatkan pejabat daerah dan ASN dalam kegiatan kampanye mereka.<sup>165</sup>

Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi akan menerima permohonan, melakukan proses pembuktian terkait dengan pelanggaran TSM apabila telah memenuhi ambang batas penghitungan perolehan suara dengan ketentuan diatas, padahal seharusnya, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang memutuskan perkara ini perlu melakukan penelusuran mendalam terhadap pelanggaran yang dilaporkan oleh para pemohon. Hal ini penting agar keaslian pelanggaran tersebut dapat dipastikan, tidak hanya mengandalkan ambang batas selisih perolehan suara antar calon serta keterangan yang diberikan oleh KPU dan Bawaslu. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi dapat menggali bukti yang jelas dalam persidangan. Terlebih lagi, dalam konteks pencalonan kembali petahana dalam pilkada, terdapat potensi besar untuk terjadinya pelanggaran yang bersifat TSM, terutama dengan keterlibatan pejabat daerah dalam kegiatan kampanye.

---

<sup>164</sup> Iqbal Khastama dan Dodi Jaya Wardana, *Loc. Cit*, halaman 171

<sup>165</sup> Alfian Huda, Ali Maksum dan George Towar Iqbal Tawakkal, *Loc. Cit*.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh ASN dalam Pilkada diatur dalam Pasal 282 dan Pasal 283 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 70 ayat (1) dan Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang serta Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Berdasarkan ketentuan Pasal 41 PMK 6/2020, alat bukti dalam perselisihan hasil Pilkada berupa: surat atau tulisan; keterangan para pihak; keterangan saksi; keterangan ahli; alat bukti lain; dan/atau petunjuk. Alat-alat bukti yang diajukan ke peradilan Mahkamah Konstitusi, perolehannya harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, dengan jangka waktu proses pembuktian di Mahkamah Konstitusi dalam waktu 14 (empat belas) hari.
3. Problematika pembuktian keterlibatan ASN dalam pilkada secara terstruktur, sistematis dan masif dapat berupa: pelanggaran Pilkada yang belum secara tuntas ditangani oleh Bawaslu sebelum kasus tersebut dibawa ke Mahkamah, Mahkamah tidak melakukan proses pembuktian jika tidak ada rekomendasi pelanggaran dari Bawaslu, Pencalonan kembali petahana (*incumbent*) dalam Pilkada sulit dibuktikan karena para petahana bisa menutupi pelanggaran yang dilakukan dengan memanfaatkan jabatannya, dan juga karena adanya ambang

batas yang ditetapkan bahwa pelanggaran TSM dapat ditindak lanjuti oleh Mahkamah jika pelanggaran tersebut sesuai dengan ambang batas yang diatur dalam Pasal 158 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

## **B. Saran**

1. Terhadap adanya bentuk-bentuk pelanggaran keterlibatan ASN dalam Pilkada, hendaknya dilakukan penguatan regulasi kepada ASN itu sendiri supaya bisa menjaga kenetralannya dalam pelaksanaan Pilkada dan mempertegas serta memperkuat sanksi bagi ASN yang terbukti melakukan pelanggaran Netralitas ASN. Agar dapat menegaskan ketentuan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh ASN terhadap penyelenggaraan Pilkada.
2. Terhadap alat-alat bukti yang diatur dalam Pasal 41 PMK 6/2020 dalam pelaksanaan pembuktian di Mahkamah dikaitkan dengan proses Pilkada merupakan satu kesatuan untuk memberikan penilaian atas suatu fakta hukum agar memberi keyakinan kepada hakim bahwa telah terjadinya pelanggaran memerlukan waktu yang cukup untuk membuktikannya, oleh karena itu perlunya penambahan jangka waktu proses pembuktian dari waktu 14 (empat belas hari), karena waktu tersebut dianggap kurang efektif dengan banyaknya sengketa yang ada di Mahkamah terkait dengan Perselisihan Hasil Pilkada yang dilakukan secara serentak di Indonesia.
3. Terhadap problematika pembuktian keterlibatan ASN dalam Pilkada secara terstruktur, sistematis, dan masif dalam sengketa di Mahkamah pada saat ini masih kurang ideal karena sulitnya membuktikan adanya keterlibatan ASN,

oleh sebab itu Mahkamah yang menjadi pintu pencari keadilan di tahap terakhir hendaknya melakukan proses pembuktian dengan sebaik mungkin, tidak hanya berpatokan kepada alat bukti dari KPU dan Bawaslu saja, namun juga harus menelusuri kembali terkait dengan pelanggaran keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan Pilkada apakah ada atau tidaknya pelanggaran tersebut dilakukan, dan juga perlunya mempertajam dan memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam proses pembuktian tidak harus memenuhi ambang batas yang diatur didalam Pasal 158 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Kadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Achmad Sudrajad. 2022. *Memahami Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Perancang Peraturan Perundang-Undangan Biro Hubungan Masyarakat. Hukum. Dan Kerja Sama Badan Kepegawaian Negara.
- Afdhal Mahatta. 2023. *Penataan Sistem Rekrutmen dan Periodisasi Masa Jabatan Hakim Konstitusi*. Jakarta: Prenada.
- Agus Riewanto, Andy Omara dan Eka NAM Sihombing. 2023. *Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Ahmad Fence, M. Wantu. dkk. 2020. *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press.
- Arnold Ferdinand Bura, Jeane Mantiri Dan Cynthia Maria Siwi. 2023. *Pemerintahan Daerah Konsep Teori Dan Karakteristik*. Purbalingga: Eureka Media Aksara.
- Andi Muhammad Asrun. 2020. *Dinamika Pemilihan Umum Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Penghimpun Pusat Studi Hukum Publik.
- Bambang Sunggono. 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Eka Nam Sihombing dan Cynthia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press.
- Faisal, dkk. 2023. *Pedoman Penulisan dan Penyelesaian Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima.
- Hasyim Asy'ari, M. Afifuddin dan Betty Epsilon Idroos. 2022. *Pelanggaran Administratif Pemilu dan Sengketa Proses Pemilu Sebuah Catatan*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Biro Advokasi Hukum Dan Penyelesaian Sengketa.
- Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV. Pustaka Prima.
- Imam Asmarudin Dan Imawan Sugiharto. 2020. *Mahkamah Konstitusi Ridalam Bingkai Negara Hukum Indonesia (Di Lengkapi Dengan Hukum Acaranya)*. Brebes: Diya Media Group.
- Iwan Satriawan, Helmi Kasim dan Siswantana Putri Rachmatika. *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara. Pengelolaan Teknologi Informasidan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

- Johnny Ibrahim. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Mhd. Teguh Syuhada Lubis. 2021. *Hukum Pembuktian Dalam Peradilan di Indonesia*. Medan: CV. Pustaka Prima.
- M. Solly Lubis. 2020. *Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia Dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90*. Medan: Enam Media.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2019. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mustakim La Dee. 2024. *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana*. Medan: PT Media Penerbit Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki. 2021. *Penelitian Hukum. Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Rahmat Muhajir Nugroho dan Agus Setiadi. 2023. *Paradigma Keadilan Substantif Dalam Perumusan Norma Baru*. Yogyakarta: CV. Global Press.
- Rita Kartina Dan Atik Krustiyati. 2023. *Kepegawaian Dalam Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta Selatan: Damera Press.
- Rizki Emil Birham dan Muhammad Wildan Ramdhani, 2023, *Penyempurnaan Pengaturan Mengenai Materi Muatan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Agung Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, malang: Fakuktas Hukum Universitas Brawijaya.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Cetakan Keenam*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Zainuddin Ali. 2019. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

### **Artikel, Jurnal, dan Karya Ilmiah**

- Aditia Arief Firmanto. 2022. "Penanganan Pelanggaran Administrasi TSM dan Masa Depan Demokrasi Lokal di Indonesia". *Jurnal Empati Kadarkum*. Vol. 1. No.1.
- Ahmad Jukari. 2022. "Pelanggaran Administrasi yang TSM dalam Pilkada: Bagaimana Prosedur Penanganan dan Konstruksi Hukumnya?". *Jurnal Jukari*. Vol. 12 No. 1.
- Alfan Huda. Ali Maksum dan George Towar. 2024. "Kebertahanan Petahanan dalam Menjaga Pencilonan Pilkada". *Jurnal Transformative*. Vol. 10 No. 2.
- Aminuddin Kasim, dkk. 2021. "Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi". *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol 33 No 2.

- Andryan dan Kholis M.A Harahap. 2023. "Konstitusionalitas Masa Waktu Sengketa Pemilihan Presiden Di MK". Jurnal Buletin Konstitusi. Vol. 4. No. 2.
- Anila Robbani. 2023. "Mahkamah Konstitusi dalam Kontruksi Lembaga Peradilan Indonesia". Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional. Vol. 2. No. 2.
- Aprilian Sumodiningrat. 2024. "Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Pemilu dan Paradigma Hakim dalam Putusan MK Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024". Jurnal Prosiding Seminar Hukum Aktual.
- Arif Rahmansyah dan Irwandi. 2021. "Analisis Terhadap Netralitas ASN dalam Pilkada Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan". Limbago: Journal Of Constitutional Law. Vol. 1 No. 3.
- Asnawi, dkk. 2023. "Penegakan Hukum Pelanggaran Pemilu yang bersifat TSM". Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir. Vol. 3 No.3.
- Christian Pattiruhu<sup>1</sup> dan Michael Rolando Singkery. 2024. "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada Di Maluku". jurnal Saniri. Vol. 5. No. 1.
- Claudio C. Warouw Dan M. Hero Soepeno. 2022. "Tinjauan Yuridis Pelanggaran Bersifat TSM Dalam Sengketa Pilkada". Jurnal Warouw. Vol. 10. No. 6.
- Dadan Ramdani. 2022. "Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah Dan Penyelenggara Urusan Pemerintahan Konkuren Daerah Provinsi". Jurnal Restorasi Hukum. Jurnal Pusat Studidan Konsultasi Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum. Vol.5. No. 1.
- Daniel I. Wohon. 2021. "Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada Menurut PMK Nomor 6 Tahun 2020". Jurnal Lex Crimen. Vol. X. No. XI.
- Didik Sudyana dan Soni. "Etika Dan Profesionalisme Saksi Ahli Forensik". Jurnal Computer Science and Information Technology. Vol. 1 No. 1.
- Dimas Charis Suryo Nugroho Dan Edi Pranoto. 2020. "Kebijakan Penanganan Kasus Keterlibatan ASN dalam Pilgub Jawa Tengah". Jurnal Juristic. Vol. 1. No. 01.
- Dripsy Teresa Pugon, dkk. 2023. "Penegakan Hukum Terhadap Netralitas ASN Pada Pelaksanaan Pemilu Di Provinsi Sulawesi Utara". Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Administratum.
- Eko Prastyo Purnomo. Zaili Rusli dan Muchid. 2020. "Politik Mutasi Jabatan Struktural PNS Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan". Jurnal Kemunting. Vol. 1. No. 2.
- Fila Putri Askila Santi, dkk. 2023. "Eksistensi KASN Terhadap Pelanggaran Kode Etik Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN". Unizar Recht Journal. Vol. 2. No. 2.

- Fitra Mutiara Al Hasna. 2024. "Tinjauan Terhadap Penyebab Sengketa PHPU di Indonesia". *Ethics and Law Journal: Business and Notary*. Vol. 2. No. 1.
- Ghina Annisa Rahmah, dkk. 2023. "Objektivitas Keterangan Ahli Dalam Persidangan Perkara Pidana Menurut Kuhap". *Jurnal Ilmu Hukum Prima*. Vol. 6. No. 2.
- Hamdan Zoelva. 2023. "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh MK". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 10. No. 3.
- Helmi Kasim, dkk. 2011. "Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9. No. 4.
- Herman, dkk. 2024. "Kajian Hukum Pemeriksaan Persidangan yang Majelis Hakimnya telah diganti pada saat Proses Persidangan". *Jurnal Halu Oleo Legal Research*. Vol.6. No. 2.
- Ida Ayu Windhari Kusuma Pratiwi, dkk. 2024. "Kajian Hukum Netralitas ASN dalam Konteks Pemilu". *Jurnal Bali Membangun Bali*. Vol. 5. No. 3.
- Indrawan Susilo Prabowoadi, dkk. 2020. "Netralitas ASN dalam Perspektif Pemilu Dan Pilkada". *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*. Vol. 2. No. 2.
- Iqbal Khastama dan Dodi Jaya Wardana. 2023. "Analisis Yuridis Terhadap Tingkat Efisiensi Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilukada oleh MK". *Jurnal Unes Law Review*. Vol. 6. No. 2.
- Jaya Hasiholan Limbong. 2021. "Penindakan Pelanggaran Terstruktur, Sistematis dan Masif pada Pilkada 2020". *Jurnal Adhyasta Pemilu*. Vol. 4 No. 2.
- Komang Indra Novita Dewi. 2023. "Status PPPK Ditinjau Dari Undang-Undang Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Kertha Negara*. Vol. 11. No. 2.
- Marfuatul Latifah. 2021. "Perluakah Mengatur Prinsip Exclusionary Rules of Evidence dalam RUU Hukum Acara Pidana?". *Jurnal Negara Hukum*. Vol. 12. No. 1.
- Marindra Agriawan dan R. Sigit Widiarto. 2023. "Netralitas PNS Dalam Pemilu Ditinjau dari Perspektif HAM". *Jurnal Kewarganegaraan*. Vol. 7. No. 2.
- Maruarar Siahaan. 2020. "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review MK dan MA". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 17. No. 4.
- Meri Carolina S dan Tabah Maryanah. 2022. "Fenomena Money Politics dan Pembuktian TSM Pada Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Bandar Lampung 2020". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*. Vol. 48. No. 2.
- Mexasai Indraa, dkk. 2023. "Kekuatan Putusan MK dalam Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*.

- Mirasudin. 2022. "Sistem Pilkada Di Indonesia Dalam Perspektif Politik Islam (Siyasah)". Elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan. Vol 1. No 1.
- Nabiila Husna Iailiya R, dkk. 2024. "Urgensi Integritas ASN untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik". Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan. Vol. 7. No. 1.
- Nasrin, dkk. 2024. "Dampak Ketidaknetralan ASN dalam Pelaksanaan". Jurnal Ilmu Hukum Kanturuna Wolio. Vol. 5.
- Ni Putu Riyani Kartika Sari, dkk. 2020. "Eksistensi Teori Pembuktian Positif Wettelijk Bewijstheorie dalam Pembuktian Perkara Perdata". Jurnal Akses. Vol.12. No.2.
- Nizza Kartika Sari dan Adelia Trisna Juniar. 2024. "Netralitas ASN dalam Penyelenggaraan Pemilu". Policies On Regulatory Reform Law Journal. Vol.1. No. 1.
- Nurfaizah Salsabillah, dkk. 2024. "Tinjauan Yuridis Pelanggaran TSM Oleh Presiden Joko Widodo dalam Pemilu 2024". Jurnal Kajian Ilmiah Interdisipliner. Vol 8 No. 6.
- Ojak Nainggolan, Meli Hertati Gultom dan Nicolaos Manalu. 2025. "Analisis Peran MK dalam Penyelesaian sengketa Pemilu: Tinjauan dari Perspektif HTN". Jurnal Syntax Admiration. Vol. 6. No. 1.
- Parbuntian Sinaga. 2020. "Pilkada Dalam Konstruksi UUD NRI 1945". Jurnal Binamulia Hukum. Vol. 7. No. 1.
- Prio Suryanto Ibrahim, dkk. 2025. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pilkada". Aliansi : Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora. Vol. 2. No. 1.
- Rahmat Saputra. 2021. "Rekonstruksi Politik Hukum Undang-Undang ASN Berbasis Nilai Keadilan". Jurnal Krtha Bhayangkara. Vol. 15. No. 2.
- Ramot Jhon Ericson. 2022. "Sanksi Administrasi Terhadap ASN dalam Kegiatan Kampanye Pilkada". Jurnal Hukum Positum Vol.7. No.1.
- Rizqa Amelia. 2023. "Dinamika Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil dalam Pemilukada". Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion. Vol. II. No. 4.
- Regurius Roberto Loi Dan Gamosokhi Buulolo. 2021. "Peranan ASN dalam Meningkatkan Pelayanan Publik". Jurnal Governance Opinion . Vol. 6 No. 2.
- Roli Pebrianto dan Syarif Dahlan. 2024. "Analisis Sengketa PPHU Pilpres Tahun 2024 dalam Perspektif Hukum Progresif (Studi Kasus Putusan MK No: N/PHPUKPRES-XXII/2M24)". Jurnal Risalah Kenotariatan. Vol. 5. No. 1.

- Roni Sulistyanto Luhukay. 2024. "Netralitas ASN dalam Perspekti HAM". Jurnal Humanity Jurnal Riset dan Kajian Hukum HAM.
- Said Andi Hendriyan. 2024. "Pertanggungjawaban Pelaku Tindak Pidana Pemilu." Jurnal Hangoluan Law Review. Vol.3. No. 1.
- Sandy Mulia Arhdan. dkk. 2024. "Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020 di Sumatera Barat". Jurnal Unes Law Review. Vol. 7. No. 1.
- Sarbaini. 2020. "Penyelenggaraan Pilkada Secara Langsung dan Demokratis sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat Di Indonesia". Jurnal Hukum. Vol. 12. No. 1.
- Surya Yudha Regif dan Andre Pattipeilohy. 2023. "Penyalahgunaan Peran ASN dalam Electoral Misconduct pada Pilkada di Indonesia". Jurnal Adhyasta Pemilu. Vol. 6. No. 1.
- TB. Soenmandjaja SD dan Tri Susilowati. 2023. "Netralitas ASN Dalam Kebijakan Publik dan Pemilu". Perkara: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik. Vol.1. No.4.
- Teddy Lahati. 2024. "Eksistensi dan Peran Alat Bukti Elektronik dalam Sistem Peradilan di Indonesia". Judex Laguens Jurnal Hukum dan Peradilan PP. IKAHI. Vol. 2. No. 1.
- Vanly Vily Mumu. 2021. "Netralitas ASN Di Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan dalam Pemilu Tahun 2019". Jurnal Governance. Vol. 6. No. 1.
- Waisol Qoroni. 2021. "Kedaulatan Rakyat dalam Konteks Demokrasi di Indonesia". Journal Inicio Legis. Vol. 2. No.1.
- Wawan Sobari. 2020. "Logika Politik Transaksional Petahana dalam Pilkada: Analisis Pembelahan Politik". Jurnal Keadilan Pemilu. Vol.2.
- Yandi Asda, dkk. 2021. "Netralitas ASN". Jurnal Transparansi Publik. Vol. 1. No.1.
- Yasir Arafa dan La Hudia. 2022. "Wewenang Penyelesaian dan Bentuk Pelanggaran Adminstrasi Pemilu". Jurnal Syattar. Vol. 3. No.1.
- Yolanda Olifia Sengke, dkk. 2023. "Etika ASN dalam Pelayanan Publik di Dinas Pendidikan Daerah Provinsi Sulawesi Utara". Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan. Vol. 15 No. 1.
- Yudi Rizki Aulia Ritonga. 2022. "Penggunaan Alat Bukti Lain Berbentuk Informasi Elektronik dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pilkada". Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum. Vol. 2. No. 2.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS

Putusan Nomor 166/PHPU.BUP-XXIII/2025

Putusan Nomor 70/PHPU.BUP-XXIII/2025

## **C. Internet**

Arip Budiyanto. Penerapan Netralitas ASN di Lingkungan Kementerian Keuangan: Sebuah Upaya Konkrit Menjaga Integritas dan Profesionalisme, Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara: Artikel KPKNL Manado, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn/manado/baca/artikel/16602/Penerapan-Netralitas-ASN-di-Lingkungan-Kementerian-Kuangan-Sebuah-Upaya-Konkrit-Menjaga-Integritas-dan-Profesionalisme.html>. Senin, 20 November 2023.

Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta, 2023, Hati-hati ASN Harus Netral dan Berliterasi Digital Jelang Pemilu dan Pilkada 2024, <https://bkd.jogjapro.go.id/informasi-publik/berita/hati-hati-asn-harus-netral-dan-berliterasi-digital-jelang-pemilu-dan-pilkada-2024>. 14 Desember 2023.

KPU, 2024, Wujudkan Pilkada Luber dan Jurdil, Profesional dan Berintegritas, <https://www.kpu.go.id/berita/baca/12356/wujudkan-pilkada-luber-dan-jurdil-profesional-dan-berintegritas>. 11:00:00 AM. May 4, 2024.

Brilliant Ayang Iswenda, 2024, Evolusi Pelanggaran Netralitas ASN Pilkada 2020, <https://goodstats.id/article/evolusi-pelanggaran-netralitas-asn-pilkada-2020-vs-pemilu-2024-jsJZt>. 12 Februari 2024 pukul 11.00